

**EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FRENTE AL PRINCIPIO DE
LA GRATUIDAD. ESTUDIO DE CASO: CASA DE JUSTICIA LOS MANGOS,
2016-2017**

WALTER CORREA SÁNCHEZ



**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO
SANTIAGO DE CALI
2019**

**EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FRENTE AL PRINCIPIO DE
LA GRATUIDAD. ESTUDIO DE CASO: CASA DE JUSTICIA LOS MANGOS,
2016-2017**

WALTER CORREA SÁNCHEZ

**Monografía de grado como uno de los requisitos parciales
para optar al título de Abogado**

Tutor:

Dr. GUSTAVO ADOLFO JARAMILLO GARCÍA



**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO
SANTIAGO DE CALI
2019**

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
1. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	11
2. EL PROGRAMA NACIONAL DE LAS CASAS DE JUSTICIA EN COLOMBIA A PARTIR DEL DECRETO 1477 DE 2000	18
2.1 Generalidades	18
2.2 Programa nacional de casas de justicia	23
3. EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LOS USUARIOS DE LA CASA DE JUSTICIA LOS MANGOS DURANTE EL LAPSO 2016-2017	29
3.1 Casa de justicia Los Mangos y su jurisdicción	29
3.2 Estructura administrativa de la Casa de Justicia Los Mangos	33
3.2.1 Coordinador	33
3.2.2 Asistente de Coordinación	34
3.2.3 Centro de Recepción e Información	34
3.3 Usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos	36
3.4 Solicitudes recibidas 2016-2017	40
3.4.1 Conciliación en equidad	42
3.4.2 Conciliación en derecho	47
3.4.3 Comisaría de Familia	52
3.4.4 Otras entidades	53
3.5 Acceso a la administración de justicia	54
4. CONCLUSIONES	59
REFERENCIAS	63

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Distribución de la población que hace parte de la jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos, 2015	31
Tabla 2. Reporte de delitos y sucesos en el distrito de Aguablanca, 2015-2016	32
Tabla 3. Distribución por sexo de los usuarios, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017	37
Tabla 4. Grado de escolaridad de usuarios Casa de Justicia Los Mangos, 2016-2017	38
Tabla 5. Ocupación de los usuarios Casa de Justicia Los Mangos, 2016-2017	39
Tabla 6. Etnia usuarios Casa de justicia Los Mangos, 2016-2017	39
Tabla 7. Número de solicitudes según entidad, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017	41
Tabla 8. Conciliaciones en equidad, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017	44
Tabla 9. Conciliaciones por área, Casa de Justicia Los Mangos 2016	44
Tabla 10. Conciliaciones por área, Casa de Justicia Los Mangos 2017	45
Tabla 11. Jornadas de conciliación en derecho, Casa de Justicia Los Mangos 2017	49
Tabla 12. Solicitudes Comisaría de Familia, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017	53

RESUMEN

El objeto de este trabajo de grado es determinar el acceso a la administración de justicia frente al principio de la gratuidad a los ciudadanos que acuden a la Casa de Justicia Los Mangos, durante el período 2016-2017. De acuerdo con ello se formularon tres objetivos específicos: 1) Analizar los principios del derecho procesal a partir de la Constitución Política de 1991; 2) Conocer el programa nacional de las casas de justicia en Colombia a partir del decreto 1477 de 2000; y 3) Comprobar el acceso a la administración de justicia de los usuarios de la Casa de justicia Los Mangos durante el lapso 2016-2017. Se trató una investigación de tipo Básica ubicada en el nivel descriptivo y cuantitativa, que se abordó desde el método analítico y de síntesis. El adecuado funcionamiento de la administración de justicia implica necesariamente la posibilidad real y efectiva de acceder a ella, es una condición indispensable para considerar que las instituciones políticas son legítimas. En ese sentido, el acceso a la justicia, es un derecho que puede verse afectado por diversos factores, los cuales están asociados, por lo general, a la vulnerabilidad de un sector de la sociedad. Sin embargo, el modelo de articular la justicia formal a la justicia informal en la Casa de Justicia Los Mangos, revela una respuesta que no es totalmente efectiva a las necesidades jurídicas de una población que espera se encuentren en un mismo lugar, pero pese a la dificultades que tiene la Casa de Justicia, brinda una disponibilidad orgánica y funcional que no convierte en nugatorio el derecho de acceso a la justicia.

Palabras clave: acceso a la justicia, principios, gratuidad, Casa de Justicia, Casa de Justicia Los Mangos.

ABSTRACT

The purpose of this degree work is to determine access to the administration of justice against the principle of gratuity to citizens who come to the House of Justice Los Mangos, during the period 2016-2017. Accordingly, three specific objectives were formulated: 1) Analyze the principles of procedural law from the Political Constitution of 1991; 2) Know the national program of the houses of justice in Colombia as of decree 1477 of 2000; and 3) Check access to the administration of justice of the users of the Los Mangos House of Justice during the 2016-2017 period. An investigation of Basic type located in the descriptive and quantitative level, which was approached from the analytical and synthesis method, was treated. The proper functioning of the administration of justice necessarily implies the real and effective possibility of accessing it, it is an indispensable condition to consider that political institutions are legitimate. In that sense, access to justice is a right that can be affected by various factors, which are generally associated with the vulnerability of a sector of society. However, the model of articulating formal justice to informal justice in the House of Justice Los Mangos, reveals an effective response to the legal needs of a vulnerable population who find in one place, an organic and functional availability that does not imply a cost such that it becomes nugatory your right of access to justice.

Keywords: access to justice, principles, gratuity, house of justice, house of justice Los Mangos.

INTRODUCCIÓN

El derecho existe fundamentalmente para proteger a los hombres, así, por ejemplo, la historia del hombre relata que, en una época anterior a la creación del Estado, los problemas y conflictos sociales se arreglaban con la ley del más fuerte, quien imponía sus derechos. Modernamente se requiere un Estado capaz de imponer el esquema de justicia y lograr que todos sus administrados tengan acceso a ella cuando lo requieran.

Por lo tanto, el adecuado funcionamiento de la administración de justicia implica necesariamente la posibilidad real y efectiva de acceder a ella, es una condición indispensable para considerar que las instituciones políticas son legítimas, desde la perspectiva de los valores políticos acogidos por la comunidad. En ese sentido, el acceso a la justicia, conceptualizado como el derecho de toda persona, “sin discriminación alguna, a que existan mecanismos adecuados y sencillos del sistema de justicia para la resolución de necesidades jurídicas, y sobre las cuales se adopte una decisión mínimamente satisfactoria, oportuna, y a la que se le dé cumplimiento” (Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad, 2013, p. 6), es un derecho que puede verse afectado por diversos factores, los cuales están asociados, por lo general, a la vulnerabilidad de un sector de la sociedad.

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha generado entornos y mecanismos para la prestación de los servicios de acceso a la justicia en condiciones de igualdad: eliminar las barreras de acceso en los territorios, responder a las necesidades de justicia de los ciudadanos y las comunidades y adecuarse a las condiciones sociales, culturales y geográficas de las comunidades. Respondiendo a estas necesidades, se formuló la Política Pública de Acceso a la Justicia que busca garantizar el acceso eficiente y oportuno de los ciudadanos a la administración de justicia sobre todo en aquellos lugares que presentan altos índices de vulnerabilidad, marginalidad económica y social, criminalidad y conflictividad social. Implica además la ampliación del campo de acción y de prestación del servicio de justicia facilitando la oferta en los territorios más alejados, e incluyendo un enfoque participativo y restaurador. Para el desarrollo de esta política pública opera el programa que se centra principalmente en la aplicación de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos: el Programa Nacional de Casas

de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana cuyo desarrollo e implementación encabeza la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

El municipio de Santiago de Cali presenta desde el año 2010 un mejoramiento en las condiciones sociales referentes a la satisfacción de las necesidades básicas especialmente en los ámbitos educativos y de salud; no obstante esos logros, aspectos como el saneamiento básico, el acceso a los servicios públicos y la inseguridad repuntan entre una de las dimensiones que son desfavorables para el ente territorial; la otra dimensión está relacionada con los derechos individuales, en especial “la tolerancia e inclusión y con el acceso a la educación superior” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2016, p. 3).

El Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2016-2019 hace una descripción del comportamiento delictivo en la ciudad, y se presenta el diagnóstico realizado por la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad (2015), en el que se identificaron una serie de causas tanto sociales como institucionales que afectan la comisión de los delitos, entre las cuales se encuentran: la deserción escolar, el desplazamiento, el consumo de sustancias psicoactivas, la proliferación de asentamiento subnormales, la falta de presencia institucional y el deficiente acceso a la justicia e impunidad, del que se advierte una serie de situaciones administrativas y judiciales que limitan la administración de justicia, entre los que se pueden destacar “la poca oferta de Casas de Justicia en Cali (sólo hay dos y una en proceso de construcción)” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2016, p. 10).

Como se observa, el municipio de Santiago de Cali presenta problemas de acceso a la justicia por diversos factores que han sido evaluados por las entidades gubernamentales, especialmente desde la perspectiva de los operadores jurídicos, pero que es necesario conocer desde los mismos ciudadanos que acuden en búsqueda de justicia. Por lo anterior, es que se plantea la siguiente pregunta-problema: ¿Se garantiza el acceso a la administración de justicia frente al principio de la gratuidad a los ciudadanos que acuden a la Casa de Justicia Los Mangos, durante el período 2016-2017?

Para resolver el problema se realizó una investigación de tipo Básica ubicada en el nivel descriptivo y cuantitativa, que se abordó desde el método analítico y de síntesis. Así, por ejemplo, se realizaron visitas para observar el desenvolvimiento y funcionalidad de la Casa de Justicia Los Mangos, recopilar información acerca de la gestión de los años 2016 y 2017, y la organización de la información en tablas que permitan mejorar la comprensión de las situaciones descritas. Entre los obstáculos que se tuvieron que afrontar para elaborar este trabajo se encuentra la escasa información suministrada por la Subsecretaría de Acceso a Servicios de Justicia del municipio de Cali; el no funcionamiento correcto de algunos links de la página Web del Ministerio de Justicia y del Derecho, en especial el de “casas de justicia y centros de convivencia ciudadana” que se encuentra en el Sistema de Estadística en Justicia. Para solventar tal situación se acudió a la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en Bogotá.

Este trabajo está orientado bajo la teoría de los derechos fundamentales teniendo en cuenta la argumentación de Robert Alexy (1993) del acceso a la justicia que como objeto de conocimiento puede ser 1) un supuesto necesario de las instituciones políticas (Estado) a las que justifica; 2) un derecho fundamental de las personas que debe ser preservado por ellas mismas y por las instituciones políticas; y 3) un elemento integrante del núcleo esencial de uno o varios derechos fundamentales.

La monografía se divide en cuatro partes. En el primer capítulo se presenta un análisis del principio de gratuidad a partir de la Constitución Política de 1991, abordando la noción de principio, la función que este cumple y cuáles son los principios rectores y garantías procesales. Seguidamente, se hace una reseña del programa nacional de las casas de justicia en Colombia iniciando por sus generalidades, describiendo las entidades del orden nacional y orden local que hacen presencia en las Casa de Justicia, igualmente se hace referencia a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, el papel de los centros de conciliación académicos y una descripción actualizada del programa de Casas de Justicia a nivel nacional. En el tercer capítulo, se verifica el acceso a la administración de justicia de los usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos durante el período 2016-2017, empezando por la descripción de su jurisdicción; seguidamente se describe la estructura administrativa de la Casa; referencia al sexo, grado de

escolaridad, ocupación, y etnia de los usuarios; presentación en tablas y análisis de las solicitudes recibidas en conciliación en equidad, conciliación en derecho, comisaría de familia y por el resto de entidades; finaliza este capítulo con unos comentarios al acceso a la administración de justicia de los usuarios de la Casa Los Mangos. Finalmente, se presentan las conclusiones para cada uno de los apartados antes abordados.

1. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Gramaticalmente, Pérez (2004) enseña que el término “principio” significa comienzo, primer instante de la existencia de una cosa, es origen, encabezamiento, es el primer día” (p. 19). Filosóficamente significa fundamento, inicio, idea rectora, regla fundamental. Etimológicamente equivale a primero, a primer punto, primer instante. Procede del latín *principium*, entendido como elemento o ley fundamental y su origen es semejante al del término *príncipe*, razón por la cual también se le define como primero, más alto en importancia, gobernante, no secundario ni accesorio.

Desde la óptica de Calderón (2004), al realizar una aproximación al influjo dogmático de la teoría *iusfundamental* de Robert Alexy en la jurisprudencia constitucional de los derechos fundamentales, se advierte que las normas de derecho fundamental pueden ser reglas o principios. Es decir, la estructura constitucional de los derechos fundamentales funciona con dos tipos diferentes de normas. Entre ellas, según Alexy (1993) existe una diferencia cualitativa. Para efectos prácticos de este trabajo, se dirá que los principios son mandatos de optimización, es decir, normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dependiendo de las posibilidades jurídicas y fácticas.

Los principios aportan certidumbre a las relaciones entre las personas y como reglas deben cumplirse y están en conexión directa con los derechos fundamentales; subsiguientemente, “los principios constitucionales son la base axiológica-jurídica sobre la cual se construye todo el sistema normativo. En consecuencia, ninguna norma o institución del sistema puede estar en contradicción con los postulados expuestos en los principios” (Tamayo, 2013, p. 16). Lo anterior tiene gran relevancia en el abordaje del acceso a la justicia porque, como se verá a continuación, son varias las reglas que orientan ese postulado constitucional y que permiten a los ciudadanos encontrar justicia a una situación que los agobia y a su vez, circunscriben la actitud de quién los atiende en esos casos.

Se puede decir que un principio es un punto de partida guía, que de ser seguido y aplicado por cuanto procede de la historia, de la tradición, es general, prima sobre el resto de la normatividad, pues que esta es desarrollo de aquél y porque representa los valores fundamentales de la sociedad. En el ámbito constitucional y en el específico del derecho procesal, se pueden identificar como principios constitucionales de este derecho los criterios que, en palabras de Ramírez (como se citó en Muñoz, 2014), “se refieren a las políticas que orientan el derecho del acceso a la justicia en la parte legislativa como en los postulados para el conocimiento y decisión de los procesos judiciales” (p. 106).

El principio de gratuidad para acceder a la justicia, el cual no está estipulado como tal en la Constitución Política, pero de acuerdo al desarrollo jurisprudencial hace parte del derecho a la igualdad y del objeto mismo de impartir justicia (Corte constitucional, sentencia C-037 de 1996); en ese sentido, esta garantía procesal está incluida en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, asignándole la obligación al Estado en su funcionamiento como parte de la función pública y dejando claro que es una forma de efectivizar los derechos de sus asociados.

La Constitución Política de 1991 reconoce en los artículos 228 y 299 que la administración de la justicia es una función pública y se le garantiza a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la misma; pero, también advierte que en casos previamente establecidos por la ley interna se indicará cuándo procede la representación de un abogado. En ese sentido, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia a pesar de que conceptúa “la administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado” (art. 6) incorpora unas excepciones denominadas aranceles judiciales regulados en la Ley 1394 de 2010 que tienen por objeto, entre otros recursos y rentas, “sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia” (art. 1), en otras palabras, se busca con esos aranceles descongestionar la justicia mediante la adquisición de equipos y tecnologías, contratación de personal transitorio para disminuir los inventarios de procesos judiciales, entre otras medidas o estrategias. En consecuencia, en Colombia las personas pueden acceder a la administración de justicia directamente o por medio de un representante judicial que por regla general debe ser abogado. Directamente sólo se puede en aquellos casos que las normas así lo

establezcan; por ende, la restricción del acceso bajo la condición de que se haga por apoderado judicial es un límite al acceso que en principio debe estar al alcance de todas las personas.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de gratuidad tiene su origen en la conceptualización de los valores fundantes del “Estado social de derecho”, esto se debe a que este es el primero de los principios fundantes, el que sirve de marco general a las instituciones constitucionales, el que debe orientar todo el amplio espectro del ordenamiento jurídico. En este propósito, el principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia “se infiere de los objetivos mismo que persigue la labor de impartir justicia y de la realización plena del derecho a la igualdad” (Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996).

El principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia sólo es efectivo y eficiente cuando “las instituciones procesales..., aseguran su vigencia, arbitran los mecanismos idóneos para que puedan acceder a ellas todas las personas en condiciones de igualdad” (Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 1994). Además, la Corte ha señalado que el acceso a la justicia depende de dos factores: la oportunidad y la condición en que se accede, pues bien pueden existir infinidad de alternativas institucionales para ofertar un servicio de justicia, pero este no es eficaz ante la imposibilidad económica del ciudadano para efectivizar ese derecho. No obstante, el principio de gratuidad, como ya se dijo, no es absoluto y aunque se busca que todos puedan acceder gratuitamente a la administración de justicia, a su vez, la misma corte ha reconocido que es “plausible que el legislador imponga ciertas restricciones al principio de gratuidad de la justicia” (Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008).

Las restricciones del acceso a la justicia se han tratado de resolver con instituciones como la Defensoría Pública, el amparo de pobreza, los defensores de oficio, etc. Así mismo, se trata de una respuesta a la aplicación y operatividad de la justicia en términos jurisprudenciales constitucionales, pues como ya se dijo aunque el principio de gratuidad aunque no esté referido textualmente en la Constitución Política, se ha considerado que bajo el derecho a la igualdad, todas las personas puedan acceder a la administración de justicia en las mismas condiciones.

El principio de gratuidad para acceder a la justicia está plenamente comprometido con la configuración de un Estado Social de Derecho porque es el medio para hacer realidad la convivencia, la paz, la igualdad y el orden justo, sin que las condiciones económicas de algunos administrados favorezca la discriminación sobre otros al momento de acceder a la justicia.

Un mecanismo implementado en Colombia para facilitar el acceso a la administración de justicia son las casas de justicia. Estas son una respuesta a las necesidades de las poblaciones vulnerables que dado el contexto en que habitan y las precariedades para solventar los gastos que acarrea la búsqueda de justicia, entiéndase esta como el desplazamiento hasta la entidad correspondiente y la posible contratación de servicios profesionales de un abogado, encuentren cerca de su lugar de residencia y en un mismo sitio la mayoría de instituciones para solucionar sus conflictos o recibir asesoría gratuita.

Por otra parte, sin pretender hacer una lista taxativa de los principios del derecho procesal a partir de la Constitución Política de 1991, se reseñarán a continuación otras garantías procesales que aseguran el respeto de los derechos fundamentales de las personas que intervienen en un proceso judicial, y que en el caso del acceso a la justicia, cumplen con tal cometido. En ese sentido, en Colombia “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (Constitución Política, artículo 29) y comporta “garantías a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia” (Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2014).

Por otra parte está el principio de legalidad por el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (Constitución Política, artículo 29). Por consiguiente, comprende el respeto por el rito, pasos o trámites, y por los derechos y garantías de los sujetos procesales; así una persona sólo puede ser sancionada por faltas definidas con anterioridad a la ocurrencia de los hechos de que se los acusa.

La garantía constitucional de la favorabilidad admite que en situaciones en que confronten normas, se pueda aplicar la que sea más favorable a una parte procesal.

Según la rama del derecho, la ley se encarga de determinar cuál parte procesal “puede hacer uso de la misma y, los términos que recorre su aplicación; por ello y, de manera general, se podría establecer que, del principio de favorabilidad hace uso la parte procesal en mayor desventaja frente al proceso en sí (Tolosa, 2017, p. 20).

Por ejemplo, penalmente la Constitución Política consagra el derecho de los procesados a que les sea aplicada la ley más favorable, aun cuando haya entrado en vigencia con posterioridad a la comisión de los hechos, por los que se les ha encausado.

En Colombia “toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable” (Constitución Política, artículo 29). Esto significa que mientras no se profiera sentencia condenatoria ninguna persona puede ser tenida como delincuente. La presunción de inocencia impide que se llame delincuente o se prejuzgue a alguien que no ha sido condenado; en consecuencia, “la presunción de inocencia se conserva hasta que exista un pronunciamiento judicial ejecutoriado sobre su responsabilidad” (Arboleda, 2016, p. 406).

“Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento” (Constitución Política, artículo 29), igualmente en los tratados internacionales sucritos y aprobados por Colombia, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se instituye el derecho en el artículo 8° a todo acusado de un delito a defenderse por sí mismo o en su defecto, recibir asistencia judicial de alguien de su confianza y poder comunicarse libre y privadamente con él. Derecho reafirmado en el artículo 8° de la Carta Democrática Interamericana de 2001. Por tanto, quien sea objeto de una acusación tiene derecho a actuar para desvirtuarla, controvirtiendo las pruebas o presentando otras a su favor, o impugnando mediante los recursos las actuaciones que considere injustas o ilegales.

El principio de juez natural implica que únicamente debe ser juzgado quien así lo amerite ante un juez o tribunal competente procesalmente; es decir, sólo ante quien la ley le otorgue competencia para ello. Esta garantía aliada con el derecho de defensa y el principio de legalidad, conforman el debido proceso, cuya idea básica enuncia el artículo 29 de la Constitución Política que al tenor de la letra dice: “nadie podrá ser juzgado sino... ante juez o tribunal competente”.

El principio de postulación exige, en el caso colombiano, que las actuaciones judiciales sean adelantadas por un abogado titulado para que representa y adelante la defensa técnica del investigado, pero como toda norma tiene su excepción, en asuntos de mínima cuantía o de la Acción de Tutela tal requisito no procede y puede ser interpuesta por cualquier persona.

Otro principio es economía procesal que constitucionalmente significa que “quien sea sindicado tiene derecho (...) a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas” (Constitución Política, artículo 29). El desarrollo del proceso ha de ser siempre público, es decir de libre conocimiento de la sociedad. La sociedad moderna se ha reservado la posibilidad de conocer la forma en que el Estado lleva adelante los procesos de juzgamiento de las personas. En palabras de la Corte Constitucional “el principio de la economía procesal consiste, principalmente, en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia” (Sentencia C-037 de 1998). Ello es garantía del respeto de los derechos de los acusados y del interés común en que realmente se imparta justicia. En ese sentido, una persona tiene derecho a que se decida con prontitud acerca de la justicia de una acusación en su contra.

El principio de la libertad probatoria significa que “quien sea sindicado tiene derecho (...) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra” (Constitución Política, artículo 29); no obstante, esto no significa que las pruebas puedan ser obtenidas de cualquier forma o medio, pues si su obtención acarreó la vulneración de algún derecho, esa prueba es ilícita a la luz de la Constitución.

El principio de contradicción permite el ejercicio del derecho a la defensa, en ese sentido, demanda del funcionario judicial la motivación de sus decisiones para conocer debidamente los argumentos que le sirven de sustento y así poder con mejor facilidad emprender la tarea de su

contradicción bien sea controvirtiendo la prueba que le sirvió de soporte, allegando nuevos elementos de juicio que le desvirtúen o en últimas, impugnando la providencia correspondiente. Por consiguiente, no puede haber en el proceso indefensión pues existe el derecho a un proceso con todas las garantías, entre las cuales resalta la posibilidad de contradicción que se materializa con la posibilidad cierta de las partes a comparecer ante la jurisdicción con el propósito de hacer valer sus pretensiones, que en el implicado está en el derecho a ser oído antes de ser afectado con medida alguna.

El principio de doble instancia indica que “quien sea sindicado tiene derecho (...) a impugnar la sentencia condenatoria” (Constitución Política, artículo 29). Salvo las excepciones legales como las sentencias resolutorias de casación, apelación y revisión o de única instancia, toda sentencia judicial debe ser objeto de control jerárquico de instancia (Constitución Política, artículo 31). La norma procesal que desarrolla el postulado lo amplía a cualquier clase de determinación que se refiere a la libertad del imputado o acusado, que afecten la práctica de pruebas o que tengan efectos patrimoniales, salvo las excepciones previstas.

El principio de no ser juzgado por el mismo hecho dos veces significa que “quien sea sindicado tiene derecho (...) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” (Constitución Política, artículo 29). Los poderes y las prerrogativas del Estado para la persecución de los delitos deben ser usados de manera tal que sólo interfieran en grado mínimo la órbita de la libertad personal. Por ello, en caso de que el proceso concluya con una decisión absolutoria, quien hubiere sido sindicado tiene derecho a no ser juzgado de nuevo por los mismos hechos.

2. EL PROGRAMA NACIONAL DE LAS CASAS DE JUSTICIA EN COLOMBIA A PARTIR DEL DECRETO 1477 DE 2000

2.1 Generalidades

Respecto del concepto de casa de justicia, García et al (2015), reseñan que su definición proviene de la concepción que hiciera el profesor estadounidense Frank Sander en 1976 de un proyecto que denominó *multi-door courthouses* consistente en articular las instituciones públicas dedicadas a prestar servicios de justicia estatal con los diversos mecanismos alternativos de solución de conflictos; así esos “palacios” de justicia debían tener múltiples puertas, que recibían los casos que llegaban a los despachos judiciales y los reconducían a distintas alternativas de solución de conflictos. Los casos eran estudiados y luego remitidos a la puerta apropiada, que podía estar ubicada dentro o fuera de la casa. Para Sander el principio de las *multi-door courthouses* (oficinas multipuertas) debe ser la eficiencia.

Los objetivos de las casas para administrar justicia de Sander eran dos: ahorro en costos y tiempos procesales y disminuir la carga de casos asignados a los jueces. Como se observa, la idea beneficia a todos los actores del sistema judicial (Sander y Hernández Crespo, 2008); la eficiencia de este sistema de administrar justicia consiste en invertir los recursos disponibles en casos complejos y facilitar que las casas de justicia resuelvan los conflictos de forma más rápida y contribuyan al incremento del acceso de justicia (García et al., 2015, p. 22).

Este modelo además de ser instaurado en Europa también tuvo un alto impacto en Estados Unidos, y en cada uno de estos contextos, se adaptó a las necesidades sociojurídicas así esas casas han acogido un enfoque de justicia denominado justicia de proximidad en el europeo; es decir, una justicia más cercana a la comunidad, que no solo pretende resolver los conflictos, sino atacar sus causas para prevenirlos y evitarlos. Mientras que los estadounidenses los han pensado como una forma de impulsar e integrar los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) al interior de la rama judicial que también sirve para promover servicios sociales en comunidades marginales.

En Colombia, las casas de justicia siguen ambos modelos, por ejemplo, en cuanto al modelo europeo no solo buscan aumentar el acceso a la justicia de poblaciones marginales, sino que además pretenden representar y consolidar el Estado en territorios históricamente abandonados por la institucionalidad; en cuanto al modelo estadounidense busca racionalizar la gestión de la rama judicial. Por tanto, el objetivo de las casas de justicia en Colombia es permitir el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la justicia.

El derecho fundamental del acceso a la justicia se encuentra en el preámbulo y en los artículos 2, 228 y 229 de la Constitución Política, en los que se reseñan los fines esenciales como Estado social de derecho, los principios fundamentales y las disposiciones generales de la rama judicial. Esta garantía constitucional permite que la ideología plasmada en los artículos citados sea una realidad, pues de otra forma esos derechos y principios no tendrían forma de hacer efectivos para toda la población colombiana, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico y cultural de sus integrantes, tan disímil que se deben buscar los medios para que todos gocen de los mismos derechos y delimitar en qué casos es necesario la representación legal de los intereses del solicitante teniendo en cuenta el costo que esto constituye para él. En ese sentido, por ejemplo, la Constitución Política en el artículo 116 faculta a que los particulares a administrar justicia a través de unos mecanismos igualmente regulados y bajo condiciones estrictas que garanticen que el acceso a la justicia no sea un ideal. Estas garantías constitucionales están recopiladas en la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Teniendo en cuenta los planteamientos de Sander sobre las *multi-door courthouses* (oficinas multipuertas) y la concepción Europea de justicia de proximidad, se infiere que ambos conceptos devienen de la eficiencia en la administración de justicia. Al comparar esos conceptos respecto de los objetivos del programa nacional de casas de justicia, se puede decir lo siguiente:

1.- al articular la oferta de los servicios de justicia en un mismo espacio facilita que tanto las entidades nacionales como locales encargadas de la prestación de servicios de justicia se integren y coordinen, según el caso, para evitar que el conflicto que tiene un usuario escalone a otro y se genere mayor nivel de violencia.

2.- al acerca la justicia formal a la comunidad, con el fin de garantizar su acceso contribuye a que los usuarios encuentren una variedad de instituciones la prestación de un servicio el cual busca que llegue en efecto a la población vulnerable como un proceso de naturaleza constructiva para todos, en especial para los menos favorecidos al involucrarlos en la resolución de sus conflictos.

3.- al crear espacios de acción integral en materia de justicia formal y no formal se desarrolla el principio de acceso a la justicia basado en la alternatividad, donde el Ministerio de Justicia y del Derecho como principal ejecutor y beneficiario del programa nacional de casas de justicia, a través del fortalecimiento de esos espacios facilita el ejercicio de interacción entre las partes en conflicto para que lleguen a un resultado justo, haciendo mas eficiente la administración de justicia.

4.- el programa nacional de casas de justicia tiene por objeto ampliar la cobertura de la administración de justicia, la cual se logra mediante la oportunidad, calidad, efectividad y eficiencia de los servicios judiciales que se prestan para lograr una sociedad más equitativa haciendo que esta tenga distintas posibilidades de atención, pero debidamente adecuada a su contexto, como es el caso de los sectores poblacionales más vulnerables.

5.- al involucrar a la comunidad en la resolución formal y no formal de los conflictos en un país con arraigada cultura litigiosa, significa un avance trascendental en la forma de administrar justicia, al contar con un escenario como son las casas de justicia que permiten una transformación racional a través de los principios del respeto, al tolerancia y la resolución pacífica de las diferencias, que conlleva al fin de cuentas, al empoderamiento de la justicia a través de la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos.

6.- el programa nacional de casas de justicia contribuye al fomento de una cultura de convivencia pacífica. En efecto, las casas de justicia son un escenario de especial importancia para trabajar y alcanzar uno de los objetivos primordiales de su razón de existir, el cual es la descongestión de los despachos judiciales facilitando en consecuencia, el acceso a la justicia a

través de la oferta de espacios para que los ciudadanos puedan dar solución pacífica, ágil y oportuna a sus conflictos a través del uso de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).

7.- al propiciar la participación efectiva de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia significa un cambio de paradigma en donde el sujeto de mayor atención no es el sistema, sino por el contrario las necesidades del usuario, al cual deben ofrecérsele unas herramientas y servicios ajustados a su realidad socio-económica y es lo que se logra con el programa nacional de casas de justicia.

8.- Al establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia ciudadana, se contribuye a cambiar la percepción negativa que el ciudadano tenga de la administración de justicia, pues se le empodera para que haga efectivos sus derechos y se dé cuenta que el conocimiento de la ley no es solo para los abogados, accediendo a otras instancias donde puede solucionar sus conflictos de manera pacífica, llegando a acuerdos sólidos viables y de satisfacción mutua sin necesidad de recurrir a los estrados judiciales.

9.- al implementar metodologías para el uso y difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, se familiariza a toda la comunidad con formas ágiles que permiten a los protagonistas de las controversias componer sus diferencias, constituyéndose este objetivo en un hecho de gran importancia y significado en la construcción del Estado social de derecho en Colombia al facilitar el acceso a la justicia, proveer una forma más efectiva de solución de conflictos, mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de conflictos y aliviar la congestión, la lentitud y los costos de la justicia formal.

De acuerdo con el análisis de los objetivos del programa nacional de casas de justicia y teniendo en cuenta los conceptos adoptados del *common law* se puede determinar que este figura es eficiente en el contexto socio-jurídico colombiano teniendo en cuenta la alta demanda y la situación de vulnerabilidad de la población objeto de las casas de justicia porque ha abierto la puerta para la desjudicialización de algunas controversias, al igual que la implementación de

servicios jurídicos para las personas de escasos recursos económicos y la familiarización de los ciudadanos de los métodos alternativos de solución de conflictos en contextos sociales en que dadas las condiciones socioeconómicas de sus residentes, son propensos los conflictos. El programa nacional de casas de justicia acerca al ciudadano con la administración de justicia formal y no formal, pero hace énfasis en esta última, si se puede según el caso, brindando la oportunidad para quien recurre a estos métodos pueda solucionar sus disputas sin presiones de ninguna clase.

Siendo la eficiencia la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, se puede decir que el programa nacional de casas de justicia arraigado en sectores poblacionales en estado de vulnerabilidad, ha contado con el acierto Estatal de ofertar, en la medida de las posibilidades, de otra variedad de servicios públicos, entre los que se encuentran la educación y telecomunicaciones, que contribuyen en alguna forma a crear un ambiente más favorable para que los usuarios tengan conocimiento de cómo acceder efectivamente a la justicia y disminuir algunas barreras de acceso a la justicia, aunado a la ubicación estratégica de las instalaciones que buscan una fácil accesibilidad geográfica, la implementación de servicios para proveer asistencia y representación legal gratuita, la oferta de servicios en que el usuario es tratado con respeto y sin sesgos para resolver sus necesidades jurídicas de forma justa, eficiente y oportuna.

No obstante, las bondades y objetivos del programa nacional de casas de justicia, en especial el empoderamiento del derecho o conocimiento básico de los derechos por parte de los ciudadanos, no se puede alcanzar la disminución de la violencia en el país únicamente con este programa, sueño que todavía no se ha podido realizar, pero se ha avanzado en gran medida en la transformación en cuanto a la cultura litigiosa de los colombianos. En efecto, el conocimiento y aplicabilidad de otras formas de resolver los conflictos en los que impera el diálogo conlleva a buscar la restauración del tejido social y la canalización a través de la comunicación de toda la problemática existente entre las partes, que es lo que ha alimentado el conflicto.

2.2 Programa nacional de casas de justicia

De acuerdo a lo expuesto, es que se desarrolla en Colombia el Programa Nacional de Casas de Justicia, regulado por el Decreto 1477 de 2000 con el cual se le dio fuerza jurídica al programa y definió sus

..., objetivos fundamentales, los servicios, las entidades participantes y las responsabilidades de cada una de ellas. Ante la necesidad de incorporar nuevos elementos para la proyección y sostenibilidad del Programa Nacional, se firma el 29 de julio de 2005 el Convenio Nacional para la Puesta en Marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia. Por su parte, el Decreto 2897 de 2011 asigna las funciones a la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, entre éstas, las relacionadas con el Programa (Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, 2012, p. 8).

El propósito del programa nacional de casas de justicia es “facilitar a la comunidad el acceso a la justicia, prioritariamente en las zonas marginales, en las cabeceras municipales y en centros poblados de los corregimientos de más 2.500 habitantes” (Decreto 1477 de 2000, art. 1). Igualmente, el concepto de Casas de Justicia se refiere a:

..., centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. (Decreto 1477 de 2011, art. 2).

Las Casas de Justicia permiten que los ciudadanos encuentren en un solo sitio respuesta institucional. De ese modo, se busca que en ellas hagan presencia la mayor parte de entidades nacionales y locales y se haga uso de los mecanismos alternativos para la solución pacífica de conflictos (Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, 2012). Desde el ámbito nacional el Ministerio de Justicia y del Derecho es el encargado de coordinar el programa

de Casas de Justicia en el país; entidades como el Ministerio de Trabajo, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Jueces de pequeñas Causas, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras, suministren el recurso humano y tecnológico para hacer presencia en estos espacios. Desde el ámbito distrital o municipal la responsabilidad es administrativa y financiera para que los coordinadores de las casas de justicia, el centro de recepción e información y el personal de apoyo puedan prestar sus servicios.

De lo antes expuesto es importante advertir que ninguna de esas entidades está obligada a hacer presencia en las casas de justicia. Es decir, existe una idea general de administrar justicia, pero se permite una flexibilización de los medios para hacerlo, posición netamente económica, toda vez que se puede anticipar que la participación de estas entidades representa un costo adicional para sus presupuestos.

El conjunto de Entidades y dependencias participantes en el Programa Nacional de Casas de Justicia, está definido en el artículo 5° del Decreto 1477 de 2000, numeral 4 del Convenio Nacional. Para que el Programa sea efectivo se requiere la participación activa de todas las Entidades que a continuación se enuncian, las cuales desempeñan funciones propias de su competencia, pero teniendo siempre como eje central los objetivos establecidos en el Programa Nacional, la interacción y el apoyo mutuo (Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, 2012, pp. 11-12).

Actualmente operan en el país 109 casas de justicia. Las cuales están ubicadas en 90 municipios de 27 departamentos y el Distrito Capital. De los 32 departamentos que conforman la división política del país, especialmente en el nororiente no existen casas de justicia, o sea en Amazonas, Arauca, Guainía, Vaupés y Vichada. Antioquia es el departamento con más casas de justicia, tiene 31 en total. Le siguen Bogotá y Valle del Cauca, con 9 casas de justicia cada uno.

Respecto de las propuestas que tiene el Ministerio de Justicia y del Derecho para generar conocimiento y fortalecer la política de acceso a la justicia a través del programa de casas de justicia en Colombia, se están adelantando acciones de promoción y fortalecimiento a través de

dos fases. En la fase de implementación, el Ministerio a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos acompaña a los municipios que así lo soliciten, por tratarse de un esquema por demanda, y que cumplan los requisitos tanto técnicos como presupuestales, en la aprobación de los diseños para la construcción del modelo de atención y en la socialización del programa a la comunidad. Asimismo, capacita a los funcionarios en los lineamientos básicos para la operación del modelo y la aplicación de las líneas estratégicas de atención y prevención, que incluyen la promoción de los servicios de la casa de justicia.

En la fase de operación, la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos a través del Grupo de Casas de Justicia hace seguimiento y verifica que se estén cumpliendo con los lineamientos. El fortalecimiento es un proceso continuo que involucra planes de mejoramiento y actividades de capacitación y de dotación de equipamientos en los casos que sean aprobados.

Las dificultades que afronta el programa nacional de casas de justicia se sintetizan en la falta de insumos, equipos e instrucción del personal para fortalecer el servicio que se brinda. El programa nacional de casas de justicia por tratarse de un modelo de atención y de un programa que involucra como principal componente la articulación de la oferta de justicia del orden nacional y local, sus dificultades son prácticamente las mismas que se presentan dentro del sistema de gestión de justicia¹. Entre otras, las principales dificultades que se identifican son: asignación de recursos, problemas de eficiencia por baja capacidad de planeación y de presupuestación, dificultades de monitoreo y evaluación, nudos institucionales e indicadores de efecto - impacto, ausencia de agenda y pactos de gobernanza (compromisos de los gobiernos locales y autoridades nacionales), problemas de infraestructura física.

De acuerdo con lo expuesto, se infiere que el programa nacional de casas de justicia es un modelo para la prestación de servicios de acceso a la justicia que obedece a los principios constitucionales del derecho procesal ya que el derecho de acceder a los servicios de justicia es la principal garantía de la que gozan las personas de que sus derechos serán protegidos y de que en

¹ Lo anterior se puede ver más claro en el documento del Plan Decenal de Justicia 2017-2027 (<https://www.minjusticia.gov.co/PlanDecenal.aspx>) y el diagnóstico y plan de acción que lo acompaña.

la vida diaria podrán realizar todas las conductas que sean necesarias para desarrollar su proyecto vital. Es decir, que la protección y efectividad de los derechos se logra en Colombia mediante la existencia y el funcionamiento efectivo de unos establecimientos que integran una oferta multidisciplinaria o de centros multiagenciales, en los que además de promocionar métodos alternativos de solución de conflictos y defender los derechos humanos, son punto de referencia para la construcción de la convivencia pacífica y el desarrollo local.

Otro aspecto a considerar del objeto del programa nacional de casas de justicia y el eficiente acceso a la justicia por parte de los usuarios, es que si bien se ha presentado un crecimiento en el número de casas de justicia que se han creado hasta el punto de contar hoy en día con 109 casas de justicia en 90 municipios de 27 departamentos y el Distrito Capital, persiste una precariedad organizativa, pues aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho es el llamado a diseñar y articular el programa, este depende “en gran medida, de la capacidad de los gobiernos locales y de su compromiso con el acceso a la justicia” (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p. 71).

Otro objetivo del programa nacional de casas de justicia es incluir a la comunidad para que sea partícipe de la resolución formal y no formal de los conflictos. Este propósito ha sido difícil de evaluar porque no existe la información necesaria para apreciar el impacto del programa para prevenir, atender y resolver conflictos; ante estas dificultades de monitoreo y evaluación y nudos institucionales e indicadores de efecto – impacto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, afirmó que el programa era eficiente, pues desde su creación había aumentado el número de personas que solicitan la prestación de servicios gratuitos de las casas de justicia, afirmación que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) incluyó en su informe “Programa de Acceso a la Justicia 2012” en que se analizaron 21 casas de justicia en el que señaló que “las casas producen acuerdos que se cumplen en un poco más de la mitad de los casos, no se tiene información sobre qué tanto estos acuerdos” (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p. 79) se cumplen; en otras palabras, los usuarios tienen acceso a justicia formal y no formal, pero no se sabe el resultado oficial de los mismos.

Con referencia a lo anterior, se puede mencionar el objetivo correspondiente a promover la cultura de convivencia ciudadana, propósito que afronta también la dificultad de ausencia de indicadores de efecto – impacto de los acuerdos que se firman y ante tal situación es muy difícil, identificar las necesidades jurídicas del contexto que atiende la casa de justicia y los resultados de sus servicios, por lo que si el objetivo es transformar las actitudes adversariales de las partes en conflicto en sentimientos de cooperación no se cuenta con la información para diseñar estrategias orientadas a tal fin.

Otro de los propósitos del programa nacional de casas de justicia es crear herramientas para la difusión de los métodos alternativos de solución de conflictos; sin embargo, existe una baja articulación de dichos mecanismos en las casas de justicia de Colombia, solo en el 16% de las casas existen centros de conciliación profesional o en derecho; el 25% cuenta con jueces de paz, y el 64% presta el servicio de conciliación en equidad (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p. 75). Por consiguiente, se infiere que la atención no es integral y esto se debe a la ausencia de agenda y pactos de gobernanza y asignación de recursos, contrariando el objeto del programa nacional que se refiere a ofrecer un centro multiagencial donde el ciudadano pueda resolver sus conflictos sin necesidad de desplazarse a otras edificaciones, perdiendo por consiguiente, su razón de ser.

Aunque el programa nacional de casas de justicia tiene por objetivo ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado con los programas de desarrollo comunitario (Decreto 1477 de 2000, art. 3), la verdad es que la presencia de oficina de desarrollo comunitario en las casas de justicia de Colombia es bajo, sólo en el 39% de las casas existe la oficina encargada de diseñar y ejecutar estrategias para prevenir conflictos entre la comunidad, creando una conexión de esta con “los diferentes servicios prestados en la casa de justicia” (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p. 74). Tal situación se asocia a dificultades como asignación de recursos, problemas de eficiencia por baja capacidad de planeación y de presupuestación y ausencia de agenda y pactos de gobernanza (compromisos de los gobiernos locales y autoridades nacionales).

Respecto del objetivo: defender los derechos humanos de la comunidad e informar de los deberes que esta tiene, se sabe que el programa nacional de casas de justicia contempla el uso de casas de justicias móviles que consiste en el desplazamiento de todo o parte del personal de la casa de justicia hacia un barrio lejano, vereda o corregimiento que dada su ubicación, a los residentes se les dificulta acceder a los servicios que se prestan en sus instalaciones, por lo que estas jornadas además de desconcentrar el servicio, es el espacio perfecto para que los más vulnerables conozcan sus derechos y los hagan valer, si es del caso; aunque la idea es buena, son las propias casas de justicia las que deben sufragar los gastos de esas actividades, aunado a las metas anuales de casas de justicia móviles que les impone el Ministerio lo que “hace que el número de visitas o brigadas sea limitado y que, por tanto, su eficacia sea reducida” (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p.77).

En cuanto al objetivo de las casas de justicia de promover el desarrollo de programas contra la violencia intrafamiliar y protección de derechos humanos, la falta de información desagregada que suministra el Ministerio de Justicia y el Derecho no permite evaluar si “efectivamente sirven para descongestionar los despachos judiciales” (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p. 58); así, por ejemplo, en el caso de la violencia intrafamiliar el Ministerio solo tiene información respecto de los asuntos familiares, pero no sabe la tipología del conflicto.

Finalmente, el objetivo de que las casas de justician sean un espacio donde se pueda analizar y discutir la conflictividad social es difícil de alcanzar mientras subsistan fallas en la información interna y externa que se produce en las casas de justicia, pues no hay forma de optimizar el recurso humano, los equipos e insumos para fortalecer el servicio que se ofrece, así por ejemplo, si se existiera un análisis de la conflictividad social se podría robustecer la comisaría de familia en los sitios en que los conflictos familiares son más frecuentes que los penales, y designando a ese fiscal a otra casa donde se requiera su presencia. Al mismo tiempo, ese tipo de información ayudaría a diseñar estrategias preventivas del conflicto en el entorno que presta sus servicios cada casa de justicia.

3. EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LOS USUARIOS DE LA CASA DE JUSTICIA LOS MANGOS DURANTE EL LAPSO 2016-2017

3.1 Casa de justicia Los Mangos y su jurisdicción

La Casa de Justicia Los Mangos (Aguablanca) está ubicada en la diagonal 26P No. 73-000, Barrio Marroquín II, Comuna 14 del municipio de Santiago de Cali. Los recursos para su construcción procedieron de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Ministerio de Justicia y la Alcaldía Municipal, “fue así como se puso en marcha la construcción de la primera Casa de Justicia. El 9 de junio de 1995, se entregó oficialmente a la comunidad, convirtiendo así a Cali en pionera en la construcción de este tipo de sede” (Alcaldía de Cali, 2015, p. 1).

Las instalaciones de la Casa de Justicia Los Mangos están conformadas por un edificio de tres pisos. En el primero funciona la sala de espera, centro de recepción e información (CRI), la oficina del asistente administrativo, Unidad de Atención Integral, grupo de psicólogos, consultorio jurídico, centro de conciliación, jueces de paz, consejera familiar y medicina legal. En el segundo piso están la Inspección de Policía, la Comisaría de Familia, oficina de psicología de la Comisaría de Familia y la Personería Municipal. En el tercer piso están Coordinación, los juzgados primero y segundo de pequeñas causas y competencia múltiple, la oficina del personero municipal, oficina del defensor del pueblo, un auditorio y el centro de documentación.

El servicio de asesoría jurídica no es eficiente debido a la alta demanda que desborda la capacidad de atención y los limitados recursos físicos para ofertarlo. Por el contrario, el servicio de asesoría psicológica es más eficiente en razón a la baja demanda y la disponibilidad de más espacios para atender a los usuarios que lo solicitan. Se observa que el primer “filtro” para acceder a la casa de justicia es el guarda de una empresa de vigilancia privada, quien bajo unas directrices direcciona y permite el ingreso de las personas. Es de advertir que persiste un enfoque diferencial de atención para las mujeres embarazadas y adultos mayores que contribuye a una mejor atención de esta población a través de alguno de los dos funcionarios de la recepción.

El horario de atención de la Casa de Justicia Los Mangos es de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m.; no obstante, es común observar la aglomeración de personas en la puerta de entrada haciendo largas filas desde antes de la hora oficial de ingreso, en especial los que asisten a Medicina Legal, pues desde las 6.30 se reparten las fichas y los que no alcancen deben regresar nuevamente. En algunos casos, especialmente en las asesorías jurídicas, aunque muchas personas ingresan temprano, deben volver en horas de la tarde porque los funcionarios encargados de su caso tienen que atender otros turnos, pues se atiende en orden de llegada. En horas del medio día, u hora del almuerzo, la atención disminuye. En el caso de un usuario que desee asesoría jurídica debe asistir temprano a la Casa de Justicia Los Mangos para obtener un turno en el mismo día, por lo general los funcionarios que manejan el Centro de Recepción e Información (CRI) son quienes orientan e indican la posible hora de atención, pues no se reparten fichas numeradas, sino que a medida que llegan los usuarios y se atienden las solicitudes se van llamando verbalmente a los usuarios. Esta situación provoca algo de confusión pues las personas que se sientan en la sala de espera se dedican a charlar, el volumen del televisor (sí es que tiene volumen) y el diálogo abierto entre los asesores jurídicos y los consultantes que se ubican alrededor de la sala de espera, crean un ambiente que no favorece la tranquilidad, ni brinda el silencio necesario para estar atentos al llamado del funcionario competente.

Las asesorías brindadas por el defensor del pueblo, la delegada de la personería municipal y el inspector del Ministerio de Trabajo, están supeditadas a la disponibilidad de turnos y del horario de atención, pues estos funcionarios no están presentes permanentemente en la Casa de Justicia Los Mangos, ellos prestan sus servicios dos veces a la semana los días martes y jueves de 8:00 a 4:00 p.m., al medio día se toman una hora para el almuerzo.

Aunque se pueden encontrar en Google varios números telefónicos de la Casa de Justicia Los Mangos, por ejemplo, 4229744, 4229745, 4232505, 4483630, 4483632, 4028428, los cuales están asignados a las distintas entidades que prestan sus servicios en este centro interinstitucional, en los diferentes intentos por comunicarse que se realizaron nunca contestaron. Esta situación indica que el usuario debe desplazarse personalmente hasta las instalaciones para hacer su consulta, y en caso de que esta no corresponda a tal casa, movilizarse a donde le indiquen los funcionarios o en su defecto, el guarda de vigilancia.

La Casa de Justicia Los Mangos brinda sus servicios a las comunas 13, 14, 15 y 21, que conforman el Distrito de Aguablanca, sector popular que hace parte de la zona plana de la ciudad y corresponde a la franja oriental cercana a la orilla del río Cauca. Una revisión a la población y barrios que conforman la jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos, teniendo en cuenta las proyecciones estadísticas que realiza la Administración Municipal, indica que el 54% de los residentes son de estrato socioeconómico 2 (bajo) y el 46% del estrato 1 (bajo-bajo) (ver Tabla 1). Los estratos 1 y 2 corresponden a estratos bajos que albergan a los usuarios con menores recursos, los cuales son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, p. 1).

Así mismo, se puede inferir que la población de las cuatro comunas que conforman la jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos representa el 27% de la población total de Cali proyectada para el año 2015, la cual fue de 2.333.213 habitantes. A la par, que el 81% de la población de las comunas 13, 14, 15 y 21 están focalizadas en el SISBEN, mecanismo que “permite identificar a los hogares, familias o individuos que por sus condiciones de empleo, ingresos y características de las viviendas que habitan, califican para recibir subsidios” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018, p. 1), población a la que se le debe prestar una atención diferenciada que asegure la protección de sus derechos y no sean objeto de discriminación en razón de su condición personal, sexual, étnica o de cualquiera otra índole. Las comunas en comento están conformadas por 53 barrios y urbanizaciones (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de la población que hace parte de la jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos, 2015

Comuna	Población	SISBEN	Barrios / urbanizaciones	Moda estrato social
13	177.641	141.097	22	2
14	172.696	148.742	10	1
15	159.369	105.646	7	2
21	112.336	108.237	14	1
Total	622.042	503.722	53	

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del municipio de Santiago de Cali. Municipio de Cali. (2018). Información estadística. Recuperado de http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/107090/informacion_estadistica/

Las comunas 13, 14, 15 y 21 presentan altas cifras de delitos y sucesos que comprometen la vida de las personas. En efecto, se sabe a partir de los datos de seguridad y justicia que administra el Municipio de Cali que durante el año 2016 se reportaron en la ciudad 1297 homicidios comunes, de los cuales el 42% se presentaron en la jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos. Respecto de los 9630 hurtos a personas en el año 2016, el 16% se produjeron en las comunas en comento. También se sabe que el 24% de hurtos de motos en el 2016 se presentó en el sector de Aguablanca. Por otra parte, en cuanto a la violencia familiar y violencia sexual, este sector aportó el 34% y 37%, respectivamente, del total de delitos denunciados por esos conceptos en el año 2015 en el municipio. Así mismo, se infiere que la comuna 13 es la que más casos reporta por hurto de motos, hurto al comercio, violencia familiar y violencia sexual. Que la comuna 14 es donde más muertes accidentales y casos de hurto a personas se reporta. Que la comuna 15 es donde más homicidios comunes, hurto a residencias y hurto a automotores se presenta (ver Tabla 2).

Tabla 2. Reporte de delitos y sucesos en el distrito de Aguablanca, 2015-2016

Delito/suceso	Comuna				Total
	13	14	15	21	
Homicidio común	143	135	154	110	626
Homicidios en accidentes de tránsito	17	14	15	11	81
Muertes accidentales	5	12	8	4	38
Hurto a personas	402	438	345	365	1910
Hurto a residencias	24	22	36	31	139
Hurto de automotores	33	6	51	44	173
Hurto de motos	216	175	161	148	912
Hurto al comercio	18	12	17	9	85
Violencia familiar (2015)	316	276	218	296	1436
Violencia sexual (2015)	133	102	87	110	524

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del municipio de Santiago de Cali. Municipio de Cali (2018). Justicia y seguridad. Recuperado de http://www.cali.gov.co/publicaciones/107143/cali_en_cifras_planeacion/

Las anteriores tablas son un compendio de la demografía y situación de seguridad que reporta la jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos y que sirven de soporte para los planteamientos de García et al (2015) quienes afirman que los lineamientos para construir una casa de justicia son: que exista “poca presencia de operadores de justicia, altos índices delictivos o contravencionales, tener alta frecuencia de violencia intrafamiliar, contar con estratos socioeconómicos 1, 2 y 3” (p. 35), direccionamientos que no existen en los convenios y menos en la normatividad que regula estos centros interinstitucionales.

Se dice que las casas de justicia son centros interinstitucionales porque en ellas participan diversas entidades, tanto nacionales como locales, que prestan servicios de justicia estatal y comunitaria, y que promueven el uso de métodos alternativos de solución de conflictos. En el caso de la Casa de Justicia Los Mangos están presentes entidades de orientación, información y prestación de servicios de solución de conflictos; por ejemplo, del orden nacional como la Defensoría del Pueblo a través del defensor público, el Ministerio de Trabajo con un inspector de trabajo y el Instituto Nacional de Medicina Legal; además, hacen presencia instituciones municipales como la Comisaría de Familia con un equipo de trabajo social y psicológica e Inspección de Policía. También prestan sus servicios los conciliadores en equidad, las universidades a través de pasantías y consultorios jurídicos.

3.2 Estructura administrativa de la Casa de Justicia Los Mangos

3.2.1 Coordinador

Abogado. Es el encargado de velar por el cumplimiento de los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho en relación con el Programa Nacional de Casas de Justicia. Sus funciones son facilitar el trabajo de los servidores dentro de la Casa, promover el trabajo en equipo entre las diferentes entidades, respetando sus competencias

particulares, gestionar recursos para el buen funcionamiento de la Casa, y hacer posible la participación de la comunidad en las actividades que realiza. De otra parte, orienta la labor de difusión de los servicios de la Casa de Justicia en el distrito de Aguablanca y entrega reportes mensuales al Ministerio sobre su funcionamiento. Este funcionario es vinculado por la Alcaldía Municipal y por tanto, no es jerárquicamente superior, pues quienes trabajan en la Casa de Justicia no son subordinados suyos.

3.2.2 Asistente de Coordinación

Es responsable de brindar al usuario información relacionada con las competencias, rutas a seguir, programación de atención, flujo y archivo de documentos. Atiende las dudas y supervisa las labores del Centro de Recepción e Información (CRI). Organiza jornadas de prevención y atención de violencia contra niños, niñas y adolescentes, mecanismos alternativos de solución de conflictos y los eventos fuera de la sede, como capacitaciones y actividades para dar a conocer la casa dentro de la comunidad. Igualmente, tramita peticiones de dotación de bienes (papelería, tinta, bombillos, etc.) pues la Casa de Justicia no tiene una caja menor para solventar estos gastos menores; así mismo, es quien recibe y tramita los documentos de constancia para la judicatura realizada por los egresados de Derecho, entrega de acta de nombramiento y posesión emitido por el coordinador de la Casa de Justicia, certificado de funciones jurídicas, entre otros.

3.2.3 Centro de Recepción e Información

Se encarga de orientar a los usuarios sobre el trámite que se le debe dar a los diferentes casos que llegan a la Casa de Justicia. Su labor es fundamental, ya que es el primer contacto que tiene el ciudadano con la Casa. El Centro de Recepción e Información (CRI) atiende en primera instancia las consultas de las personas que buscan solución a sus conflictos cotidianos, registra los datos básicos sobre la atención, clasifica el motivo de la consulta, asigna el caso a una de las Entidades presentes en la Casa, realiza las remisiones externas de aquellas situaciones que no puede atender alguna o algunas de las Entidades que hacen parte de la Casa de Justicia, y ofrece

información permanente a los usuarios acerca del estado de sus casos. Es el eje principal de la Casa de Justicia.

El Centro de Recepción e Información (CRI) de Casa de Justicia Los Mangos está integrado por: un técnico en sistemas adscrito a la Alcaldía – Secretaria de justicia y seguridad, asesorado permanentemente por el Coordinador de la Casa de Justicia. Recibe a los usuarios y registra –cuando las circunstancias lo permiten- la información que demanda el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC), recibe el apoyo de dos judicantes, todos bajo la supervisión de la Coordinación de la Casa de Justicia.

En el CRI, desarrollan actividades de pasantía estudiantes de derecho que presentan el servicio jurídico voluntario (Ley 1395 de 2010, Decretos 1221 de 1990 y 1862 de 1989), psicología y Criminalística. En las tareas de archivo, estudiantes de último año de educación media; y en asuntos técnicos y de informática practicantes del SENA. Todos ellos reciben una inducción previa y asesoría permanente brindada por el Coordinador.

El Centro de Recepción e Información (CRI) es el punto de encuentro del ciudadano con la Casa de Justicia. Está ubicado a la entrada de las instalaciones, que es un edificio de tres pisos en un área aproximada de 536 metros cuadrados. El CRI hace parte de la sala general de espera en la que se le brinda al usuario la posibilidad de observar un programa de televisión o escuchar una charla rápida ofrecida por algún representante de las instituciones internas o externas, mientras se espera ser atendido.

El usuario que llega a la Casa de Justicia debe portar la cédula de ciudadanía y esperar ser llamado por quienes atienden el CRI según el orden de llegada, haciendo fila en un costado de la puerta de ingreso a la edificación. Se observa que quienes tienen limitaciones físicas de movilidad son atendidos preferencialmente y existe una rampa de acceso que facilita su desplazamiento. Una vez el usuario se acerca al mostrador donde están los responsables de brindarle atención, es indagado acerca de los motivos de su visita y recibe orientación sobre el trámite que se le debe dar a su caso particular. La atención ofrecida por los funcionarios del

Centro de Recepción e Información garantiza el acceso a la justicia para la comunidad del distrito de Aguablanca porque:

..., cuando se les brinda una atención integral..., ésta se manifiesta eliminando todo tipo de barreras y obstáculos que impidan el acceso a la justicia, garantizando con el buen trato ofrecido promover sentimientos de confianza y seguridad. Garantizando la atención con celeridad. Es decir, de manera rápida, eficaz y oportuna. Prestando una atención desde los principios de dignidad, respeto, solidaridad, empatía y efectividad (Valencia, 2014, p. 29).

Luego de que el usuario ha expuesto los motivos de su consulta, el CRI lo orienta, según el caso, hacia la justicia formal y no formal; si es del caso lo remite a entes externos a la Casa como son: la Fiscalía General de la Nación, Policía Metropolitana o activa una ruta de atención. Así mismo, el usuario puede ser orientado hacia el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para ser evaluado; si es del caso, al Centro de Atención Psicosocial (CAP), se le programa una conciliación en equidad o en derecho, o se le invita a un taller o charla que verse sobre el tema consultado.

3.3 Usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos

El número de usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos en el año 2017 se incrementó en un 42% respecto del año 2016. Para comprender mejor las variaciones en el volumen de la demanda es evidente el posicionamiento que en el ámbito local y nacional tiene la Casa, asociado a la presencia institucional, el funcionamiento del CRI y las dinámicas socioculturales del entorno de la casa de Justicia, entre otros. “Esta característica se exploró durante el año 2017, pudiéndose constatar que el 80% de las personas atendidas acudieron por primera vez a la casa de Justicia” (Valencia, 2017, p. 23), lo que significa que se llegó a nueva población, ampliando así la cobertura de servicios durante el año, y con ello garantizando el acceso a la justicia y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

No obstante el incremento en el número de consultas en el año 2017, se observa que se mantiene una constante en el número de mujeres que asisten a la Casa, siendo el 62% de las titulares del total de consultas que se reciben (ver Tabla 3). Estos resultados, coinciden con lo expuesto por García et al. (2015), quienes manifiestan que “son las mujeres quienes mayoritariamente acceden a las diferentes entidades que hacen parte de las casas de justicia. Este resultado es positivo, pues es una forma de abrir un espacio a un grupo históricamente excluido” (p. 57). Claro, estos resultados hay que mirarlos a la luz de las cifras de conflictividad, pero infortunadamente por la manera en que el Director de Métodos alternativos de Solución de Conflictos entregó la información, no es posible saber con certeza cuáles tipos de servicios son los más utilizados por las mujeres.

Tabla 3. Distribución por sexo de los usuarios, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017

Sexo	2016		2017	
	No. Solicitudes	%	No. Solicitudes	%
Femenino	12.762	62%	18.139	62%
Masculino	7.887	38%	11.236	38%
Total	20.649	100%	29.375	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

Respecto del nivel educativo de los usuarios de la Casa de Justicia durante los años 2016 y 2017, la mayoría, o sea el 56% de personas aseveró que su nivel de enseñanza es secundaria, seguido por el 25% que adjugó tener un grado de primaria. Estos resultados son iguales para ambos años analizados. Así mismo, no se observa ninguna variación sustancial en los otros grados de instrucción para el período estudiado (ver Tabla 4).

Tabla 4. Grado de escolaridad de usuarios Casa de Justicia Los Mangos, 2016-2017

Nivel educativo	2016		2017	
	No. De solicitudes	%	No. De solicitudes	%
Secundaria	11.652	56%	16.565	56%
Primaria	5.226	25%	7.304	25%
Técnico	1.267	6%	2.098	7%
Sin educación formal	1.056	5%	1.231	4%
Universitario	782	4%	1.525	5%
No sabe no responde	337	2%	116	0%
Tecnológico	329	2%	536	2%
Total	20.649	100%	29.375	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

De acuerdo con la ocupación de los usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos se observa que la mayoría de los consultantes son empleados en un 36% para ambos años analizados. Igualmente, los porcentajes son iguales para las personas que se catalogan como trabajadores independientes formales, independientes informales y pensionados. Existe una poca variación porcentual para las amas de casa y estudiantes. Las cifras de usuarios desempleados descendieron del 12% en el año 2016 al 9% en el año 2017 (ver Tabla 5).

La gran mayoría de los usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos manifiesta no autorreconocerse con ningún grupo étnico. Recuérdese que el autorreconocimiento es definido como el criterio para captar la pertenencia étnica, el cual implica que cada persona por sí misma se reconoce como perteneciente a uno de los grupos cuatro étnicos legalmente reconocidos o a ninguno (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005, p. 1). El segundo lugar en etnia de los usuarios es ocupada por los negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes con el 29% y 27%, respectivamente para los años 2016 y 2017.

Tabla 5. Ocupación de los usuarios Casa de Justicia Los Mangos, 2016-2017

Ocupación	2016		2017	
	No. De solicitudes	%	No. De solicitudes	%
Empleado	7.477	36%	10.641	36%
Independiente informal	4.286	21%	6.106	21%
Ama de casa	4.003	19%	5.996	20%
Desempleado	2.441	12%	2.766	9%
Independiente formal	1.055	5%	1.532	5%
Estudiante	844	4%	1.491	5%
Pensionado	542	3%	840	3%
No sabe no responde	1	0%	3	0%
Total	20.649	100%	29.375	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

Tabla 6. Etnia usuarios Casa de justicia Los Mangos, 2016-2017

Etnia	2016		2017	
	No. De solicitudes	%	No. De solicitudes	%
Ninguno	14.348	69%	20.559	70%
Negro, mulato, afrocolombiano, afro descendiente	6.078	29%	8.049	27%
Indígena	209	1%	762	3%
Palenquero de San Basilio	12	0%	3	0%
Raizal (San Andrés y Providencia)	2	0%	2	0%
Total	20.649	100%	29.375	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

Se puede inferir de la caracterización del usuario y de la zona de jurisdicción de la Casa de Justicia Los Mangos, que la mayoría de las personas que acuden a sus instalaciones son mujeres de estrato socioeconómico 1, focalizadas en el SISBÉN, con nivel educativo de

secundaria, trabajadoras dependientes o independientes, o en su defecto amas de casa, que no se autorreconocen con ninguna de las cuatro etnias de Colombia.

3.4 Solicitudes recibidas 2016-2017

Las solicitudes de los usuarios de la Casa de Justicia Los Mangos durante el año 2016 se orientaron, principalmente, hacia la conciliación en equidad (29%), comisaría de familia (22%), Inspección de policía (19%), Instituto Nacional de Medicina Legal (9%) y Consultorio Jurídico ofertado por las facultades de derecho de las Universidades Santiago de Cali, Libre, Cooperativa de Colombia, ICESI y Javeriana (9%) (ver Tabla 7). En el año 2017, las cinco entidades o motivos de consulta son, en su mayoría los más representativos, pero se observa que la información suministrada de ese año por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, incorporó el ítem “Filtro” y representa el 15% del total de solicitudes recibidas. Si se tiene en cuenta que “Filtro” es el proceso que el Centro de Recepción e Información (CRI) realiza para orientar al usuario hacia cada una de las entidades internas o externas, se puede inferir que en el año 2017 no se reportó correctamente la información al Sistema de Información del Programa Nacional de Casas de Justicia (SICJ).

El Sistema de Información del Programa Nacional de Casas de Justicia (SICJ) es un aplicativo en ambiente Web que permite una atención oportuna y eficaz a los usuarios, mejora los tiempos de respuesta y elimina la duplicidad de registros. Así mismo, facilita la caracterización e identificación de los usuarios y la identificación de los motivos de consulta más concurrentes en estos centros interinstitucionales, con el fin de orientar la toma de decisiones para una mejoría en el acceso a los servicios básicos de justicia por parte de la ciudadanía (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 1). La capacitación en el manejo de este sistema de información se recibió en la Casa de Justicia Los Mangos en el año 2016.

Tabla 7. Número de solicitudes según entidad, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017

Entidad	2016		2017	
	# solicitudes	%	# solicitudes	%
Conciliación en Equidad	6.002	29%	8.262	28%
Comisaría de Familia	4.477	22%	4.415	15%
Inspección de Policía	3.928	19%	3.620	12%
Instituto Nacional de Medicina Legal	1.941	9%	2.440	8%
Universidad - Consultorio Jurídico	1.847	9%	1.165	4%
Psicología	610	3%	804	3%
Defensor Público	485	2%	722	2%
Jueces de Pequeñas Causas	407	2%	2.244	8%
Trabajo Social	321	2%	509	2%
Inspección de Policía de Primera Categoría	318	2%	362	1%
Otra	114	1%	-	0%
Comisaría de Familia Psicología	77	0%	63	0%
Ministerio de Trabajo - Inspección de Trabajo	54	0%	63	0%
Comisaría de Familia Trabajo Social	45	0%	47	0%
Fiscalía Local	18	0%	59	0%
Asesorías de Coordinación	5	0%	-	0%
Personería Municipal	-	0%	7	0%
Centro de conciliación Cámara de Comercio	-	0%	69	0%
Fiscalía CAVIF	-	0%	86	0%
Filtro	-	0%	4.438	15%
Total	20.649	100%	29.375	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

De acuerdo con la información recopilada en la tabla 7 se infiere que son pocas las personas remitidas a entidades externas, en especial hacia la Fiscalía General de la Nación, previa entrega de información y asesoría y el tipo de atención que deben demandar en esa Institución.

El promedio mensual de usuarios que ingresaron en el año 2016 a la Casa de Justicia Los Mangos fue de 1.721 personas. Considerando que por lo general se ofertan los servicios de la Casa de Justicia durante 22 días hábiles al mes, en horarios comprendidos entre las 7:00 de la mañana y 4:00 de la tarde, de lunes a viernes, se atendieron en promedio a 78 personas diariamente. En el año 2017 se observa un incremento en el promedio de personas atendidas mensualmente, en efecto se evidencia que 2.448 usuarios se acercaron a la Casa de Justicia, lo que significa que diariamente concurren 111 personas.

3.4.1 Conciliación en equidad

Al conciliador en equidad se le brindan los espacios de la Casa de Justicia para desarrollar su actividad, haciéndosele sentir como un funcionario más. Se le convoca a participar en todas las actividades, se le brinda asesoría calificada permanentemente por parte de funcionarios y egresados de la carrera de derecho de las universidades que desarrollan su ejercicio en calidad de judicantes en procura de tener el reconocimiento por parte del Consejo Superior de la Judicatura para optar a su título de abogados.

Cuando un ciudadano llega al Centro de Recepción e Información (CRI), expone su caso, se le orienta y asesora indicándosele que puede y debe hacer uso de la conciliación. Se le explica en qué consiste, cuál es el procedimiento y cuáles las implicaciones que tiene el aceptar o no el acudir al mecanismo.

De aceptar acudir a la conciliación, se le interroga por su disponibilidad de tiempo para programar la audiencia, y atendiendo a la disponibilidad de tiempo se programa la diligencia y se le entrega dos boletas de citación una para quien convoca y otra para que personalmente se la haga llegar al convocado, por cualquier medio, exigiéndosele que obtenga una constancia de recibido.

En el CRI queda programada la audiencia de conciliación. De esta tiene conocimiento el Conciliador en Equidad y sus asesores, quienes se reúnen con los convocados el día y la hora

programada, desarrollándose la audiencia, y consignándose en acta las pretensiones de las partes y los puntos de acuerdo o no acuerdo.

Se suscriben tres actas. El original queda en la oficina de la asistente de la Coordinación para su clasificación y archivo. Las otras dos copias se le entregan a las partes previas las amonestaciones de rigor advirtiéndoles que en caso de incumplimiento de lo pactado, la parte afectada debe regresar a reclamar el original a efectos de ilustrarlo para el trámite que debe acometer ante el funcionario competente.

En caso de que una de las partes no concurra, se deja la constancia respectiva y se programa por segunda vez. Repitiéndose el procedimiento antes descrito. En caso de incumplimiento de la misma parte, se entrega en el CRI una constancia de no comparecencia suscrita por el Conciliador en Equidad. En caso de que sean ambas partes las que incumplen la convocatoria, se deja de ello un registro en el CRI.

En el año 2016 se programaron 6.002 conciliaciones en equidad, de las cuales el 47% resultaron exitosas, en el 20% inasistió una de las partes, en el 17% fracasaron las conciliaciones y en el 16% inasistieron ambas partes. En promedio se realizaron 500 conciliaciones en equidad mensualmente; es decir, 28 conciliaciones en equidad diarias. Por su parte, en el año 2017, se programaron 8.262 conciliaciones en equidad, de ellas se realizaron exitosamente el 53%. El promedio anual de conciliaciones en equidad es de 689, para un total de 31 conciliaciones diarias. Al comparar los dos años, se evidencia que se presentó un incremento de 1.568 conciliaciones en equidad durante el año 2017 (ver Tabla 8).

Al analizar las 6.002 conciliaciones en equidad del año 2016, se evidencia que el 47% fueron exitosas, que el 36% se emite acta por inasistencia de una o ambas partes, y que el 17% se declaran fracasadas. Respecto del área de las conciliaciones en equidad se tiene que civil es la más solicitada, y de está en el 50% de los casos es exitosa, pero en el 36% inasiste una o ambas partes y en el 13% fracasa. El área de familia ocupa el segundo lugar en las solicitudes de conciliación en equidad, así en el 42% de los casos se logra un acuerdo conciliatorio, pero en el 37% de los casos no asisten alguna o ambas partes, el índice de fracaso es del 20%. En penal son

muy pocas las conciliaciones en equidad que se realizan, pero ninguna de ellas presenta inasistencia de ambas partes (ver Tabla 9).

Tabla 8. Conciliaciones en equidad, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017

Conciliaciones en equidad	2016	2017
Conciliaciones programadas	6.002	8.262
Conciliaciones realizadas	2.838	4.406
Inasistencia de las partes	973	1.240
Inasistencia una de las partes	1.194	1.435
Conciliaciones fracasadas	997	1.181

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

Tabla 9. Conciliaciones por área, Casa de Justicia Los Mangos 2016

Área	Conciliaciones realizadas	Inasistencia de las partes	Inasistencia de una parte	Conciliaciones fracasadas	Total
Civil	1.558	447	681	419	3.105
Familia	1.146	526	487	541	2.700
Penal	134	-	26	37	197
Total	2.838	973	1.194	997	6.002

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

En el año 2017 de las 8.262 conciliaciones en equidad que se celebraron, el 53% fueron exitosas, mientras que en el 32% de los casos, una o ambas partes no asistieron a la conciliación y en el 14% de las ocasiones no prosperó la acción. Por áreas, se infiere que son más las conciliaciones en equidad del área civil que se programan que en el área penal. Las conciliaciones en equidad fueron exitosas en civil en el 58% de las acciones, en familia el 46% de los casos y en penal en el 66% de los eventos. En todas las áreas la inasistencia se presenta en más del 20% de las conciliaciones en equidad (ver tabla 10).

Tabla 10. Conciliaciones por área, Casa de Justicia Los Mangos 2017

Área	Conciliaciones realizadas	Inasistencia de las partes	Inasistencia de una parte	Conciliaciones fracasadas	Total
Civil	2.431	513	786	427	4.157
Familia	1.712	727	564	703	3.706
Penal	263	-	85	51	399
Total	4.406	1.240	1.435	1.181	8.262

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

Se dice que las razones para no conciliar, no obstante acudir las partes a la audiencia programada, se deben a la situación económica de quien debe ofrecer y que no puede hacerlo, bien porque no tiene trabajo o porque tiene otra serie de obligaciones que le impiden comprometerse asumiendo una obligación de dar, o porque una de las partes no accede a las pretensiones económicas de la otra (Valencia, 2014, p. 42).

Las razones para la inasistencia de una de las partes, está anclada fundamentalmente, a que el requerimiento de presencia no está acompañado de poder coercitivo, y por ello el convocado resta importancia a la convocatoria. Es de anotar que el asesor al momento de hacerle entrega de la boleta de citación o convocatoria le argumenta al convocante que el éxito de la audiencia programada radica en que tenga la capacidad de persuadir al convocado para que asista a la Casa de Justicia, y explicarle cuáles son las razones de la misma. Sin embargo, puede platearse la hipótesis que las dos partes no asisten a la convocatoria, porque arreglan sus diferencias previamente, para no acudir a la audiencia programada.

De conformidad con la Ley 640 de 2001, el Conciliador en Equidad no figura dentro de los operadores facultados para conciliar extrajudicialmente en materia civil, situación que podría llevar a confusiones. Actualmente el Artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 otorga al Conciliador en Equidad, la posibilidad de agotar requisito de procedibilidad en asuntos civiles. Esta nueva facultad entregada al Conciliador en Equidad, se da en el marco de la complementariedad de la justicia, es decir que un asunto que inicialmente fue conocido por un Conciliador en Equidad,

podría continuar su trámite ante un operador de justicia en Derecho. Como ejemplo de asuntos civiles están: las deudas; las permutas; la compra y venta de cosas; el incumplimiento de contratos; las sucesiones; la compra y venta de derechos. Así mismo hay asuntos civiles que se relacionan con el estado de las personas, los cuáles no son conciliables, como por ejemplo: cambiar el estado civil de una persona, de casada a soltera o la adopción de un niño (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015, p. 132). En la Casa de Justicia Los Mangos los conflictos en materia civil versan, por lo general, en situaciones de carácter económico entre particulares referido a problemas de arrendamientos, problemas por deudas referidas al incumplimiento en el pago de los cánones de arrendamiento, entrega de bienes inmuebles, incumplimiento de entrega de órdenes de trabajo.

En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad. El primer acápite del Artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 establece que a través de la conciliación en equidad se suple el requisito de procedibilidad en asuntos civiles y de familia. El requisito de procedibilidad de acuerdo con la Ley 1395 de 2010 se agota igualmente ante un Conciliador en Equidad como en Derecho, por lo tanto el acta de conciliación suscrita ante un Conciliador en Equidad o en derecho, debe ser cumplida por las partes. El incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el acta de conciliación se llevará a cabo mediante un proceso ejecutivo que se llevara ante el juez competente para que haga valer la obligación acordada por las partes en el acta (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015, p. 135).

En familia, los casos están referidos a: la fijación de la cuota alimentaria respecto a los niños, niñas y adolescentes, cuota de alimentos entre cónyuges, custodia y cuidado de los hijos, padres o abuelos, o entre ellos, separación de cuerpos y de bienes, regulación de visitas, crianza, educación y protección de los niños, niñas y adolescentes, disolución de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes.

Es preciso señalar que los asuntos penales, corresponden a todos los delitos que son cometidos por particulares, grupos armados y funcionarios del Estado. La investigación y sanción de dichos delitos, están consagrados en el Código Penal Colombiano, son potestad exclusiva del Estado y por consiguiente la acción penal no puede ser materia de conciliación

entre particulares. Sin embargo, la norma establece unas excepciones que hacen referencia a los delitos querellables, los cuales si pueden ser objeto de Conciliación en Equidad. La palabra querellable viene de la palabra querella, que implica una condición que se le exige al ofendido con el delito; de denunciar para que la Fiscalía investigue y los Jueces impongan una sanción (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015, p. 97).

Los delitos querellables están expresamente establecidos en la Ley 1453 de 2011. Es preciso anotar que la Ley 1542 de 2012, Artículo 188, excluyó de los delitos querellables: La inasistencia alimentaria y la violencia intrafamiliar. El sistema Penal Colombiano establece como obligatoria la conciliación en los delitos querellables. En el área penal situaciones del hurto simple y daño en bien ajeno, fueron objeto de conciliación en equidad en la Casa de Justicia Los Mangos en los años 2016 y 2017.

En el caso de la conciliación en equidad el principio de gratuidad debe entenderse desde dos enfoques: el conciliador y los usuarios. La figura del conciliador en equidad fue concebida no necesariamente para abogados porque lo que sustenta su intervención en un conflicto es el hecho de que conducirá el trámite acudiendo a la equidad y no a disposiciones legales; además, quien ostenta tal cargo es una persona de reconocida aceptación dentro del medio social al cual pertenecen las personas involucradas en el conflicto, de manera que su intervención y su reconocimiento social, sirva de catalizador en la comunidad a la que pertenece. Presta este servicio de manera gratuita atendiendo su condición de líder comunitario y la satisfacción de servirle a su comunidad. Por otra parte, los usuarios son atendidos gratuitamente y todo el proceso que reviste la realización de la conciliación en equidad es gratuito.

3.4.2 Conciliación en derecho

La Alcaldía Municipal de Cali tiene convenios con las universidades que ofertan el programa de Derecho, Psicología, Trabajo Social, entre otras, y de esta manera facilita el ejercicio de las prácticas en cada una de las disciplinas o en su defecto, posibilita las pasantías de los futuros profesionales. En el caso de la facultad de Derecho, el coordinador de la Casa de Justicia Los Mangos convoca a los consultorios jurídicos y centros de conciliación para

proyecten actividades en las que oferten asesorías y brigadas de conciliación. Es así como al inicio de cada programa académico, se señalan fechas con anticipación para llevar a cabo las audiencias de conciliación. El procedimiento que se adelanta es el siguiente:

1. Se acuerda la fecha de la jornada o brigada de conciliación con cada universidad, entre el director de cada consultorio jurídico y centro de conciliación y el coordinador de la Casa de Justicia.
2. El Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación, informa al coordinador el número de estudiantes y profesores asesores que destinará para la jornada o brigada, y el número de casos que pueden atender. Generalmente se programan 40 casos.
3. Una vez acordados los anteriores términos, el CRI oferta a los ciudadanos la fecha acordada con el consultorio jurídico y centro de conciliación, si el peticionario acepta presentarse a la brigada se le inscribe en la agenda respectiva
4. Se le entrega al peticionario la boleta de citación para que se la haga llegar personalmente o por un intermediario al convocado.
5. Se presenta convocante y convocado en la fecha y hora acordada y se desarrolla la audiencia de conciliación en uno cualquiera de los espacios de la casa de justicia dispuestos para el efecto.
6. Se procede con los trámites administrativos inherentes a cada consultorio jurídico y centro de conciliación. (Valencia, 2014, p. 44)

Uno de los espacios estatales en los que se desarrolla la conciliación en derecho son las casas de justicia, pues su propósito es resolver conflictos, para ayudar a descongestionar el sistema judicial y contribuir a la pacificación y al buen vivir de las comunidades. Las casas sirven como conectores entre la base y la cúspide de la pirámide de la litigiosidad, resolviendo problemas de la base (conflictividad) y de la cúspide (congestión), utilizando diversos

mecanismos estatales para afrontar y resolver los conflictos, entre ellos la conciliación. Por ejemplo, durante el año 2016 los consultorios jurídicos y centros de conciliación académicos atendieron 1.847 solicitudes de conciliación extrajudiciales; sin embargo, no fue posible obtener la información discriminada para ese año de las brigadas de conciliación ofertadas por las Universidades de la ciudad.

En el año 2017 se observa que además de las instituciones de educación superior la Cámara de Comercio de Cali realizó en el mes de noviembre una jornada gratuita de conciliación con el apoyo de un grupo de expertos que ayudaron a resolver casos en torno a diferencias existentes con arrendatarios, vecinos, familia y proveedores, que aunque estaba programada para 75 conciliaciones únicamente se inscribieron 32 convocantes. Además, se destaca la intervención de un centro de conciliación privado, Fundafas, especializado en conciliaciones en derecho de familia y civil, que en un mismo día atendió 87 conciliaciones en las cuales se logró 34 actas de conciliación, pero 3 no llegaron a un acuerdo y en 33 se expidió constancia de no comparecencia.

En cuanto al resultado de las brigadas de conciliación en derecho de las instituciones de enseñanza superior se observa que el 84% de las conciliaciones programadas son finalmente inscritas; y que de estas, el 47% terminan en acta de acuerdo o constancia de no comparecencia, respectivamente. Se destaca el bajo índice de constancias de no acuerdo (6%) (ver tabla 11).

Tabla 11. Jornadas de conciliación en derecho, Casa de Justicia Los Mangos 2017

Universidad	Fecha	Total programadas	Conciliaciones inscritas	Conciliaciones realizadas	No acuerdo	Inasistencia
Cámara de Comercio de Cali	30/11/2017	75	32	27	5	0
Casa de Justicia Los Mangos	15/12/2017	101	73	11	13	49
Fundación Fundafas	28/07/2017	60	54	23	2	29
Fundación Fundafas	28/07/2017	55	33	28	1	4
Cooperativa de Colombia	17/03/2017	50	45	21	3	21
Cooperativa	28/04/2017	49	46	23	2	21

Universidad	Fecha	Total programadas	Conciliaciones inscritas	Conciliaciones realizadas	No acuerdo	Inasistencia
de Colombia						
Cooperativa de Colombia	08/09/2017	85	71	36	4	31
Cooperativa de Colombia	26/09/2017	57	55	21	2	32
Cooperativa de Colombia	20/10/2017	89	81	35	3	43
Icesi	06/04/2017	49	68	23	1	44
Icesi	25/05/2017	55	69	25	0	44
Icesi	26/09/2017	125	101	53	5	43
Icesi	23/11/2017	102	72	48	7	17
Javeriana	27/09/2017	131	100	53	4	43
Javeriana	10/11/2017	24	24	8	0	16
Libre	31/03/2017	55	58	20	5	33
Santiago de Cali	10/03/2017	70	58	40	6	12
Santiago de Cali	07/07/2017	51	51	22	4	25
Santiago de Cali	28/09/2017	117	100	42	5	53
Santiago de Cali	27/10/2017	58	30	17	4	9
Total		1458	1221	576	76	569

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

Las brigadas de conciliación en derecho de las universidades tienen por población objetivo las personas naturales de los estratos socioeconómicos 1 y 2, y eventualmente del estrato 3, que por su estado de vulnerabilidad, pueden acceder a la justicia alternativa de forma gratuita, mediante la conciliación como Método Alternativo de Solución de conflictos (MASC). Durante el proceso de observación realizado en el año 2018, se pudo constatar que los días en que se programan las brigadas de conciliación se presenta una aglomeración de usuarios en las sala de recepción y en los alrededores de la Casa de Justicia Los Mangos. Así mismo, que la falta de espacio en la edificación para ubicar a tantos conciliadores y docentes, obliga a que sean utilizadas áreas no diseñadas para tal fin; en efecto, se utiliza el tercer piso que corresponde a la

sala de espera de los juzgados de pequeñas causas y competencias múltiples, en la que se improvisan escritorios y sillas para la atención de los usuarios.

Además de lo anterior, es notorio que por cada escritorio en el que se atiende al convocante y convocado estén presentes dos o más estudiantes que fungen como conciliadores. Situación que conlleva a que en caso de alguna diferencia durante la conciliación o si se presenta un altercado entre las partes, todos los estudiantes intervengan al mismo tiempo ya sea para resolver la duda o para pacificar las partes. Contexto que causa confusión para los que asisten voluntariamente a la audiencia pues desconocen quién tiene la autoridad en el desarrollo de la misma, caso que obliga, según lo observado, a la intervención de los docentes.

Aunque la gratuidad de la conciliación orientada a las persona de estratos socioeconómicos bajos es uno de los principios rectores de la misma, es evidente que esta situación no exime a quienes participan u ofrecen su servicios, en este caso los estudiantes de Derecho, a que tengan las herramientas tecnológicas adecuadas para atender a los usuarios. Por eso, se observa que durante el desarrollo de esas brigadas los estudiantes toman apuntes de lo manifestado por las partes, para luego transcribirlos e imprimirlos en la papelería del centro de conciliación académico, previo registro de las firmas de las partes en una hoja en blanco.

Las anteriores situaciones no demeritan la labor de los centros de conciliación académicos, pero si hacen ver que la administración de justicia es algo engorroso, que por tratarse de personas de escasos recursos deban someterse a largos tiempos de esperas en ambientes nada agradables, que los recursos logísticos son precarios para su atención, y que fuera de ello, sin ningún tipo de privacidad deban deliberar sus diferencias ante la presencia de muchos usuarios que aguardan ser llamados.

Aunado a lo anterior, se pudo constatar verbalmente que en los juzgados de pequeñas causas y competencias múltiples son comunes las inadmisiones de demandas, especialmente en procesos ejecutivos singulares porque en el acta de conciliación “el demandante no es claro al expresar la pretensión toda vez que no le permite al juzgador establecer si se trata de un hecho o una petición contraviniendo lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 82 del CGP”, o hay casos

en que el acta no constituye título ejecutivo, pues “no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 422 del CGP, esto es, que la obligación sea clara, expresa y exigible”.

3.4.3 Comisaría de Familia

La Comisaría de Familia de la Casa de Justicia Los Mangos está conformada en los términos del artículo 83 del Código de Infancia y Adolescencia por la comisaria, una psicóloga, una trabajadora social, un secretario, un auxiliar administrativo y un citador. Estas personas conforman dos áreas, a saber: el área legal y el área psicosocial.

El área legal garantiza, protege, restablece y repara los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar. Recibe denuncias y toma las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Define provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, de los niños, niñas y adolescentes. Fija las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar. Inicia, adelanta y falla las acciones con miras a imponer medidas de protección a favor de las víctimas de violencia al interior de la familia y el subsiguiente seguimiento. Adelanta actuaciones de policía judicial, Recibe denuncias penales por el delito de Violencia Intrafamiliar. Recibe denuncias penales por delitos contra niños, niñas y adolescentes.

A su vez, la conciliación extrajudicial en derecho de familia puede ser adelantada ante los comisarios de familia por asuntos como obligaciones alimentarias, declaración de unión marital de hecho, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial o conyugal, separación de cuerpos, entre otros.

El área psicosocial tiene entre sus actividades el trabajo social de casos; manejo de conflicto de pareja; manejo de conflicto parental; manejo de conflicto de familia extensa; intervención, apoyo y orientación en conciliaciones; evacuación y valoraciones psicológicas; seguimiento y control; visitas domiciliarias; charlas conferencias y talleres de implementación. Durante el período 2016-2017 se observa que la Comisaría de Familia de la Casa de Justicia Los Mangos acogió más de 4.500 usuarios, los cuales reciben asesorías legales y orientación por

parte de psicología y trabajo social (ver Tabla 12). La Comisaría de Familia es la entidad que mayor número de solicitudes recibió durante el período 2016-2017 de todas las que hacen presencia en la Casa de Justicia Los Mangos.

Tabla 12. Solicitudes Comisaría de Familia, Casa de Justicia Los Mangos 2016-2017

Entidad	2016	2017
Comisaría de familia	4.477	4.415
Comisaría de familia Trabajo social	45	47
Comisaría de familia Psicología	77	63
Total	4.599	4.525

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

3.4.4 Otras entidades

En la Casa de Justicia Los Mangos hacen presencia dos inspecciones de Policía, una de ellas reubicada en otro sitio fuera de la casa por razones de la reforma administrativa del municipio de Cali y del nuevo Código de Policía. Después de la Comisaría de Familia son la Inspección de Policía 1ª Categoría y la Inspección de Policía 2ª Categoría las entidades que más solicitudes recibieron en el período 2016-2017. Entre las actividades de la Inspección de Policía de 1ª categoría se destacan las inspecciones oculares fijadas, oficios despachados, los autos interlocutorios, boletas de citación, restitución de bien de uso público, autos de sustanciación, inspecciones oculares cumplidas, entre otras. En la inspección de 2ª categoría las actuaciones más destacadas son: pérdida de documentos y objetos, boletas de citación, certificados de vecindad, orientación a los usuarios, entre otros.

Como complemento a la oferta de acceso a la justicia formal que ofrece la Casa de Justicia se encuentra el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), donde dos médicos forenses (hombre y mujer) atienden a las personas remitidas para evaluación por la Fiscalía General de la Nación, y estos remiten a una psicóloga para “la valoración del riesgo de violencia contra mujeres por parte de su pareja o expareja”, continuando la ruta al Centro de Atención

Psicosocial (CAP). El INML tiene su propio sistema de información y en el se registran el informe pericial de clínica forense; también desarrolla el protocolo de valoración de riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de la pareja o exparejas.

Los juzgados de pequeñas causas de competencia múltiple, son una experiencia piloto iniciada en la Casa de Justicia Los Mangos, lo que permitió al Consejo Superior de la Judicatura, crear once juzgados permanentes de esta especialidad para cubrir la demanda en materia civil en la ciudad de Santiago de Cali. En la entidad hacen presencia Tres Jueces de Pequeñas Causas uno de ellos operando en el edificio contiguo en donde funciona la Fiscalía General de la Nación y dos en el tercer piso de la Casa de Justicia, integrado cada uno de ellos por un Juez y tres empleados. En materia civil, son en su orden, los casos de mayor frecuencia de conocimiento por parte de los juzgados de pequeñas causas de competencia múltiple: los procesos verbales, procesos verbales sumarios, procesos monitorios, de lindamiento, amojonamiento, pertenencia, y saneamiento Ley 1561 de 2012, los procesos ejecutivos, los procesos de sucesión, las pruebas extraprocesales requerimientos y diligencias, la celebración de matrimonios civiles, las controversias procesos de insolvencia, medidas cautelares anticipadas, y las tutelas. Estos juzgados atendieron en el año 2016 el 2% de total de solicitudes registradas en la Casa de Justicia, y en el 2017 se incrementó al 8% con 2.244 solicitudes.

La Defensoría del Pueblo brinda atención los días martes y jueves de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., y atiende el 2% del total de solicitudes que se recibieron en el año 2016 y 2017, respectivamente. Entre las asesorías prestadas están: elaboración de derechos de petición, tutelas y acciones populares y le hace seguimiento a los mismos, recepción de declaración de desplazados, entre otros.

3.5 Acceso a la administración de justicia

La Casa de Justicia Los Mangos es pionera del Programa Nacional Casas de Justicia de 1995, concebido como una estrategia del gobierno nacional orientada a fortalecer y dotar a las administraciones locales de una herramienta que convierta en una realidad el acceso a la justicia bajo el principio de gratuidad para toda la población, en particular a la que vive en condiciones

de mayor privación económica. Conserva como norte de su actuación el cumplimiento de los objetivos originales explícitos en el proyecto que dio paso a su creación:

Acercar la justicia a sus usuarios mediante la descentralización de las oficinas judiciales en el marco del proceso general de reordenamiento de los servicios prestados por las autoridades públicas.

Ubicar en un edificio diferentes instituciones para evitar que el usuario tenga que ir de un lugar a otro para iniciar un trámite.

Vincular la Casa de Justicia a las demás instituciones de la localidad o de la comuna para lograr que la justicia haga un aporte al desarrollo de las comunidades locales y no opere como simple sucursal de las oficinas centrales.

Ofrecer en la casa una orientación general sobre el problema objeto de consulta y explicar al usuario, en lenguaje sencillo, la ley y los procedimientos correspondientes.

Promover la conciliación entre las partes en los casos en los cuales la ley lo permite.

Buscar desde la Casa de Justicia crear un diálogo con la comunidad local para conocer la realidad social y jurídica, teniendo en cuenta los problemas que nadie denuncia.

Promover desde la Casa de Justicia la participación de la comunidad en el desarrollo de mecanismos alternativos para resolver los conflictos.

En el desarrollo de tales objetivos, la Casa de Justicia Los Mangos, no sólo ha acercado a la justicia al ciudadano, sino que se ha reconocido la capacidad ciudadana para hacer justicia según sus tradiciones, dentro de una dinámica civilista. Cuenta con un amplio espectro de instituciones públicas adscritas al Programa, brinda la participación de la Casa en diferentes redes, ofrece una orientación general sobre el problema objeto de consulta y explica al usuario la ley y los procedimientos. Adicionalmente, crea diálogos con la comunidad local para conocer la

realidad social y jurídica, teniendo en cuenta los problemas que nadie denuncia; promueve la participación de la comunidad en el desarrollo de métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) y facilita el acceso a la justicia, brindando a los ciudadanos las alternativas de la autocomposición y la hetero-composición como formas de solucionar sus conflictos, y capacitándolos en la identificación de los conflictos y la forma de solucionarlos pacíficamente, con los mecanismos que el Estado le brinda: la mediación y la conciliación, y las prácticas de justicia restaurativa.

En la Casa de Justicia Los Mangos se ha implementado un “modelo de articulación entre la justicia formal a la justicia informal” (Valencia, 2017, p. 8), que integra en sede judicial operadores de justicia formal y de informal, *in situ*, especialmente entre los Juzgados de Pequeñas Causas de Competencias Múltiples adscritos a la jurisdicción ordinaria en materia civil y los operadores de justicia informal, quienes ejercen formas de resolución de conflictos como la conciliación y la mediación que se aplican fuera del aparato formal de justicia, pero con autorización del ordenamiento jurídico. El modelo se inscribe en el marco de las nuevas tendencias de construcción de lo público con la descentralización, desconcentración y desprofesionalización de servicios de justicia y de garantizar el derecho de acceso a la justicia, que expresan las características de un Estado Social de Derecho y con ellos una relación de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

De todo lo expuesto, se infiere que a pesar de algunas fallas que se puedan presentar en el proceso de atención u orientación jurídica a los usuarios, no se puede demeritar la enorme contribución de la Casa de Justicia Los Mangos a los usuarios no sólo de las comunas de su jurisdicción, sino de todas las que conforman Cali, pues el incremento de solicitudes registrado en el año 2017 obedece, en gran parte, y como ya se anotó, a la asistencia de nuevos usuarios procedentes de otras zonas de la ciudad, que encuentran en esta Entidad el acompañamiento y asesoría a sus problemas.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las seis dimensiones que se utilizan para medir y comparar la capacidad de los entes territoriales para proveer un acceso efectivo a la justicia, los cuales son el “ambiente favorable, empoderamiento legal, asistencia legal, acceso a instituciones,

procedimiento justo y capacidad de cumplimiento” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 35), la Casa de Justicia Los Mangos tiene una ubicación accesible geográficamente que cuenta con una infraestructura de transporte formal e informal que permite a los residentes de las comunas 13, 14, 15 y 21 acudir a la institución. En algunos casos se observa que los usuarios se desplazan en bicicletas o caminando.

Desde el punto de vista del empoderamiento se observa un incremento en el número de solicitudes registradas en el año 2017 respecto del inmediatamente anterior, esto se puede deber al fortalecimiento de la capacidad de las personas para ejercer sus derechos y asegurar que la ley no esté limitada a los libros o a los jueces, sino que esté disponible para cualquiera (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 49). En este aspecto, contribuye en gran parte, que la mayoría de la población que conforma la jurisdicción de la Casa de Justicia tiene un nivel educativo de educación media, es decir, a pesar de ser personas de escasos recursos no son analfabetas.

La gratuidad de la asistencia legal que prestan los distintos actores de la Casa de Justicia Los Mangos proporcionan a los ciudadanos “información sobre las herramientas más idóneas para solucionar sus problemas, además de constituirse como el primer filtro que le permite al consultante aterrizar sus expectativas sobre los resultados futuros” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 64). En efecto, en un informe detallado de los motivos de consulta entregado por el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos se evidencia que las “asesorías y consultas” y/o “asesoría jurídica” representan el segundo ítem entre todos motivos de asistencia a la Casa de Justicia tanto en el año 2016 como en el 2017.

En lo que respecta al acceso a instituciones, es claro que el modelo de las casas de justicia busca concentrar en un solo edificio el mayor número de Entidades estatales que eviten al usuario desplazarse por distintos sectores de la ciudad, más aún cuando se trata de población vulnerable que posiblemente no cuente con los recursos económicos para sufragar el transporte de un lado a otro; sin embargo, es claro que en la Casa no confluyen todas las instituciones públicas, pero las existentes pueden atender, según se desprende del análisis cuantitativo de los

datos de los años 2016 y 2017, la mayoría de conflictos cotidianos y pueden acceder a la justicia.

Además de la gratuidad en el acceso a la justicia que oferta la Casa de Justicia Los Mangos, es menester referirse al procedimiento justo, entendido este como aquella dimensión en la que el usuario tiene la creencia de haber sido tratado justamente por parte de las autoridades, lo que incrementa la percepción de legitimidad y de transparencia de los procedimientos públicos (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 95). El procedimiento justo es la verdadera aplicación del Estado Social de Derecho cuando la comunidad consideran que los jueces están para construir tejido social y garantizar la convivencia pacífica entre las personas.

De acuerdo con lo anterior, es claro que lo estipulado en el artículo 229 de la Constitución Política confluye en la esencia del programa nacional de casas de justicia en cuanto a la accesibilidad a la justicia bajo el principio de gratuidad, aunado a que se procure el acatamiento y cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales, pues aunque en este trabajo no se tiene certeza del resultado final de todas y cada una de las actuaciones surtidas por las entidades en la Casa de Justicia durante los años 2016 y 2017, sí se puede decir que el incremento sustancial en el número de usuarios en el año 2017 debe estar supeditado a las buenas experiencias y conocimientos de los servicios que ofrece la casa de justicia y que algunos usuarios transmiten tales resultados a otras personas de su entorno, lo cual permite generar conciencia de la bondad y eficacia de este modelo para acceder a la justicia.

4. CONCLUSIONES

El programa nacional de casas de justicia es la implementación de un mecanismo que permite garantizar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables a través de unas condiciones mínimas, sin las cuales no sería posible, o bien no sería operante. En ese sentido, este sistema requiere de un marco normativo, un procedimiento que lo regule, y un ente que tenga capacidad de hacer cumplir las decisiones; por consiguiente se necesita la administración de justicia, un sistema jurídico, mecanismos para presentar las solicitudes y los órganos que componen la rama judicial.

El programa nacional de casas de justicia facilita el acceso a la administración de justicia mediante la oferta de servicios que brindan las casas de justicia. Estas son una respuesta a las necesidades de las poblaciones vulnerables que dado el contexto en que habitan y las precariedades para solventar los gastos que acarrea la búsqueda de justicia, encuentren cerca a su lugar de residencia, y en un mismo sitio, la mayoría de instituciones para solucionar sus conflictos o recibir asesoría gratuita.

Respecto de si el mecanismo de casa de justicia implementado en Colombia realmente materializa el acceso a la justicia, se infiere que el programa nacional de casas de justicia presenta dificultades, las cuales son las mismas del sistema de gestión justicia, a saber: asignación de recursos, problemas de eficiencia por baja capacidad de planeación y de presupuestación, dificultades de monitoreo y evaluación, nudos institucionales e indicadores de efecto-impacto, ausencia de agenda y pactos de gobernanza (compromisos entre autoridades locales y nacionales) y problemas de infraestructura física que interfieren en la correcta prestación del servicio, diseño de estrategias para mejorar el mecanismo y toma de decisiones por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El desarrollo del programa nacional de casas de justicia ha obedecido en gran parte a la ayuda económica que suministra de forma inmediata la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y no en respuesta a un estudio reflexivo de las verdaderas necesidades sociales para acceder a la justicia. En efecto, la investigación “casas de justicia una

buena idea mal administrada”, citada ampliamente en esta trabajo, señala que por el afán de no perder los recursos internacionales el Ministerio de Justicia y del Derecho “intempestivamente” amplía el programa sin que exista una mayor reflexión y definición de objetivos, prioridades y resultados.

En el desarrollo del programa nacional de casas de justicia que obedece a la oferta variada de servicios de justicia bajo un mismo techo se han reconocido tres modelos de casas de justicia, las que responden a la necesidad de descongestionar la justicia formal (eficientista), las que buscan reducir la conflictividad social y las que promueven el fortalecimiento de las instituciones locales (consolidación), pero en los tres modelos se promueve el uso de los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC).

La materialización real del acceso a la justicia bajo los modelos de casas de justicia está supeditada a diversos factores, entre los que se destacan la tipología de conflictividad social específica de cada contexto urbano o rural en el que se pretenda implementar el programa; la disposición de los gobiernos locales para comprometerse con el acceso a la justicia, la cual a su vez depende de la disposición presupuestal para su debido funcionamiento; a la capacidad de planeación que tenga el Ministerio de Justicia y del Derecho que depende de la calidad de información que tenga del programa, la cual por ahora es deficiente.

De acuerdo con los planteamientos sobre las casas de justicia, se infiere que la Casa de Justicia Los Mangos se ajusta al modelo europeo que corresponde al modelo comunitarista que busca reducir la conflictividad, así como se destaca que en el período analizado 2016-2017 la justicia comunitaria y los mecanismos alternativos de solución de conflictos son los que más se utilizaron para solucionar las problemáticas sociales; por tanto, resultan de suma importancia para la población objeto de la Casa de Justicia Los Mangos esa opción institucional de acceso y mejoramiento de la justicia, pues los conflictos que se presenten son susceptibles de ser resueltas a través de los protagonistas o implicados.

Del análisis del programa nacional de casas de justicia, respecto del concepto de casa de justicia desarrollado por Sander y el modelo europeo, aplicado al contexto de la Casa de Justicia

Los Mangos se puede inferir que no es eficaz, al no lograr los objetivos. Persiste la ausencia de entidades del orden local como son la oficina de desarrollo comunitario y la oficina de asuntos étnicos; y del orden nacional no hacen presencia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Registraduría Nacional del Estado Civil lo que impide la articulación de la oferta de servicios de justicia en un mismo espacio, articular las políticas de justicia del Estado con los programas de desarrollo comunitario y facilitar una participación efectiva de la comunidad para la evaluación de la administración de justicia.

En cuanto al objetivo de ampliar el campo de acción del servicio de justicia, se puede decir que el programa nacional de casas de justicia ha sido exitoso en cuanto al número de casas de justicia que se han construido inclusive en municipios pequeños y rurales, pero como organización interinstitucional la lectura de las cifras cambia evidenciándose problemas de eficiencia por baja capacidad de planeación y de presupuestación; en efecto, si la efectividad del programa depende de la participación activa de todas las entidades definidas en el artículo 5° del Decreto 1477 de 2000, la realidad muestra que aunque dicha participación es voluntaria, su presencia en las casas de justicia depende “de la capacidad política y administrativa de los gobiernos locales para vincularlas” (García, Espinosa, Arroyave y Villadiego, 2015, p. 73), esta situación se debe a la ausencia de agenda y pactos de gobernanza (compromisos de los gobiernos locales y autoridades nacionales), entre otras dificultades.

El principio de gratuidad si opera, sin embargo las casas de justicia presentan problemáticas que impiden la eficiencia en el acceso a la justicia. En el caso de la casa de justicia Los Mangos existen dificultades del orden interno y externo que afectan la descongestión de los despachos judiciales, la mayor celeridad en el conocimiento y resolución de las contiendas y el mejoramiento del acceso a la justicia de los residentes de las Comunas 13, 14, 15 y 21 de Cali.

Las dificultades de orden interno impiden el logro de incluir a la comunidad para que sea partícipe de la resolución no formal de los conflictos porque la casa no tiene el personal suficiente para atender la alta demanda que desborda la capacidad de atención y los limitados recursos físicos para ofertarlo. Existen dificultades para promover la cultura de convivencia ciudadana; la alta demanda de servicios y la falta de espacios adecuados para atenderla, como el

caso de la conciliación, conlleva a que las audiencias se realicen en público, en efecto, los usuarios que aguardan turno para ser llamados por los conciliadores son testigos de los casos que se ventilan en la sala de espera. Aunado a lo anterior, los usuarios además de madrugar para lograr una ficha y ser atendidos, deben esperar varias horas para que eso se cumpla. Así mismo, se presentan problemas en la elaboración y redacción de las actas de conciliación, en los juzgados de pequeñas causas y competencias múltiples son comunes las inadmisiones de demandas. Situaciones que hacen ver a la administración de justicia como algo engorroso

Las dificultades de orden externo se relacionan con la falta de información precisa que permita una buena administración del sistema de casas de justicia y así, el Ministerio de Justicia y del Derecho pueda utilizar efectivamente el Sistema de Información del Programa Nacional de Casas de Justicia (SICJ) para la toma de decisiones, pues persisten fallas en la alimentación del Sistema y por ende, no es posible identificar cuáles son los problemas que aquejan a cada tipo de población, es decir, género, edad del usuario, etnia, procedencia, nivel educativo, ocupación, estado civil, barrio en que vive, entre otras características que se pueden extractar de una correcta información al SICJ.

Las alternativas de resolución de las dificultades internas y externas que afronta la Casa de Justicia Los Mangos depende de dos actores fundamentales: el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Administración Municipal de Cali. Así, al Ministerio se le debe exigir el eficaz control de la información que se genera en la casas de justicia para que pueda ejercer su labor de seguimiento a los objetivos del programan y poder realizar los ajustes que este requiere, según el contexto en que prestan sus servicios o se proyecte construir una nueva. A la Administración Municipal de Cali se le debe exigir la presencia de la oficina de desarrollo comunitario y la oficina de asuntos étnicos, más aun teniendo en cuenta que esta casa presta sus servicios en Distrito de Aguablanca, sector caracterizado por ser habitado por población vulnerable, de bajos ingresos económicos y en su mayoría afrodescendientes.

REFERENCIAS

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (2015). *Casa de justicia de Aguablanca cumple 20 años al servicio de la comunidad*. Recuperado de http://www.cali.gov.co/seguridad/publicaciones/109187/casa_de_justicia_de_aguablanca_cumple_anos_al_servicio_de_la_comunidad/

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (2016). *Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2016-2019 “Cali progresa contigo”*. Recuperado de http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2016_2019_abril_2016_pub

Alexy, Robert. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Arboleda Vallejo, Mario. (2016). *Código Penal y de procedimiento penal. Anotado*. Bogotá: Editorial Leyer.

Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. (2013). *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas. Boletín de prensa*. Recuperado de <http://conciliacion.gov.co/portal/Portals/0/Boletin-de-prensa.pdf>

Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-406*, M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-444*, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-037*, M.P. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia SU-1184*, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-341*, M.P. Mauricio González Cuervo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Glosario*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Glosario_eticos.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Estratificación socioeconómica – preguntas frecuentes*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/116-espanol/informacion-georreferenciada/2421-estratificacion-socioeconomica-preguntas-frecuentes>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Índice de acceso efectivo a la justicia. Bogotá: DNP. Recuperado de <http://sej.minjusticia.gov.co/AccesoJusticia/Paginas/indice-de-Acceso-Efectivo-a-la-Justicia.aspx>

Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. (2012). *Programa nacional casas de justicia. La justicia entra por casa*. Bogotá: Imprenta Nacional.

García Villegas, Mauricio; Espinosa Restrepo, José Rafael; Lalinde Ordóñez, Sebastián; Arroyave Velásquez, Lina y Villadiego Burbano, Carolina. (2015). *Casas de justicia: una buena idea mal administrada*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y sociedad, Dejusticia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). *Conciliación en equidad. Normatividad, jurisprudencia, conceptos y concordancias*. 2ª ed. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/InvSocioJuridica/DboRegistros/GetPdf?fileName=%7B1EECEF9C-1E8C-4506-B1C3-EE18B2D25B7D%7D.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Con implementación del sistema de información en las casas de justicia y convivencia ciudadana se reducen tiempos de atención a los usuarios*. Recuperado de <http://www.casasdejusticia.gov.co/Home/noticias/conimplementaci243n-del-sistema-de-informaci243n-en-las-casas-de-justicia-y-convivencia-ciudadana-se-reducen-tiempos-de-atenci243n-a-los-usuarios-25688>

Muñoz Correa, Óscar Mauricio. (2014). La intermediación procesal. Análisis sobre su consagración legal en el Código General del proceso. *Diálogos de Derecho y Política*, (15), 102-121. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/21764/179> 52

Pérez Pinzón, Álvaro Orlando. (2004). *Los principios generales del proceso penal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rosero de la Rosa, Sonia. (2015). Conciliación en equidad: un aporte a la resolución de conflictos en materia de derecho de familia, en el municipio de Tumaco, Nariño. *Advocatus*, 12(26), 189-224. Recuperado de <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojsinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/672>

Tamayo Zuluaga, Óscar Fernando. (2013). *El principio de proporcionalidad y restricción a derechos fundamentales en el proceso penal*. Medellín: Universidad de Medellín.

Tolosa Vargas, Michael Alexander. (2017). *Principio de favorabilidad – ausencia en el derecho civil colombiano-. Bases constitucionales para su incorporación: del sistema escritural a la oralidad*. Disponible en <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15011/1/PRINCIPIO%20DE%20FAVORABILIDAD%20-AUSENCIA%20EN%20EL%20DERECHO%20CIVIL%20COLOMBIANO.pdf>

Valencia de La Roche, Rodrigo. (2014). *Informe de gestión Casa de Justicia Aguablanca Cali*. Recuperado de <https://metodosderesoluciondeconflictos.files.wordpress.com/2015/11/informe-de-gestion-cjdab-2014.pdf>

Valencia de la Roche, Rodrigo. (2017). *Informe de gestión 2017. Casa de Justicia Aguablanca Cali*. Cali: CJA.